Supplemento ordinario alla "Gazzetta Ufficiale,, n. 296 del 21 dicembre 2018 - Serie generale

Spediz. abb. post. - art. 1, comma 1
Legge 27-02-2004, n. 46 - Filiale di Roma

DELLA REPUBBLICA ITALIANA

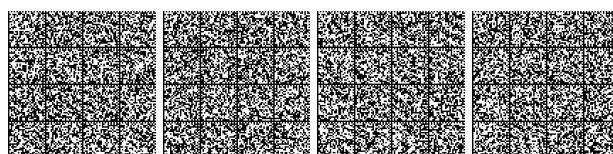
PARTE PRIMA **Roma - Venerdì, 21 dicembre 2018** SI PUBBLICA TUTTI I GIORNI NON FESTIVI

DIREZIONE E REDAZIONE PRESSO IL MINISTERO DELLA GIUSTIZIA - UFFICIO PUBBLICAZIONE LEGGI E DECRETI - VIA ARENULA, 70 - 00186 ROMA
AMMINISTRAZIONE PRESSO L'ISTITUTO POLIGRAFICO E ZECCA DELLO STATO - VIA SALARIA, 691 - 00138 ROMA - CENTRALINO 06-85081 - LIBRERIA DELLO STATO
PIAZZA G. VERDI, 1 - 00198 ROMA

N. 58

AUTORITÀ NAZIONALE
ANTICORRUZIONE

DELIBERA 21 novembre 2018.

Approvazione definitiva dell'Aggiornamento 2018 al Piano Nazionale Anticorruzione. (Delibera n. 1074).

S O M M A R I O

AUTORITÀ NAZIONALE ANTICORRUZIONE

DECRETI E DELIBERE DI ALTRE AUTORITÀ

AUTORITÀ NAZIONALE ANTICORRUZIONE

DELIBERA 21 novembre 2018.

Approvazione definitiva dell'Aggiornamento 2018 al Piano Nazionale Anticorruzione. (Delibera n. 1074).

IL CONSIGLIO DELL'AUTORITÀ

Visto l'art. 19, comma 15 del decreto-legge 24 giugno 2014, n. 90 «Misure urgenti per la semplificazione e la trasparenza amministrativa e per l'efficienza degli uffici giudiziari» che trasferisce all'Autorità nazionale anticorruzione le funzioni del Dipartimento della funzione pubblica della Presidenza del Consiglio dei Ministri in materia di prevenzione della corruzione, di cui all'articolo 1 della legge 6 novembre 2012, n. 190 recante «Disposizioni per la prevenzione e la repressione della corruzione e dell'illegalità nella pubblica amministrazione».

Vista la Delibera n. 831 del 3 agosto 2016 contenente la determinazione di approvazione definitiva del Piano Nazionale Anticorruzione 2016.

Vista la Delibera n. 1208 del 22 novembre 2017 contenente la determinazione di approvazione definitiva dell'Aggiornamento 2017 al Piano Nazionale Anticorruzione.

Visto che l'art. 1, comma 2-*bis* della legge n. 190/2012, introdotto dal decreto legislativo 97/2016, prevede che il Piano nazionale anticorruzione ha durata triennale ed è aggiornato annualmente.

Vista la deliberazione del Consiglio dell'Autorità del 24 ottobre 2018 con cui è stata approvata la bozza preliminare dell'Aggiornamento 2018 al Piano Nazionale Anticorruzione e disposta la consultazione pubblica per il periodo 25 ottobre 2018 – 15 novembre 2018.

Valutate le osservazioni e i contributi pervenuti.

IL CONSIGLIO DELL'AUTORITÀ

Nell'adunanza del 21 novembre 2018 approva in via definitiva l'Aggiornamento 2018 al Piano nazionale anticorruzione e ne dispone la pubblicazione sul sito istituzionale dell'ANAC e l'invio alla *Gazzetta Ufficiale*.

Roma, 21 novembre 2018

Il Presidente: Cantone

Depositata presso la Segreteria del Consiglio in data 30 novembre 2018

Il Segretario: Esposito

ALLEGATO

Autorità Nazionale Anticorruzione

Aggiornamento 2018 al Piano Nazionale Anticorruzione

PARTE GENERALE

Premessa

In conformità a quanto previsto dalla legge 6 novembre 2012, n. 190 «*Disposizioni per la prevenzione e la repressione della corruzione e dell'illegalità nella pubblica amministrazione*», l'Autorità ha adottato il presente Aggiornamento 2018 al Piano Nazionale Anticorruzione 2016 (PNA). Esso costituisce atto di indirizzo per le pubbliche amministrazioni e per gli altri soggetti tenuti all'applicazione della normativa, ha durata triennale e viene aggiornato annualmente.

In continuità con il PNA e con i precedenti Aggiornamenti, sono stati scelti alcuni settori di attività e tipologie di amministrazioni che, per la peculiarità e la rilevanza degli interessi pubblici trattati, sono stati ritenuti meritevoli di un approfondimento, al fine di esaminare i principali rischi di corruzione e i relativi rimedi e di fornire supporto nella predisposizione dei PTPC alle amministrazioni coinvolte.

In particolare l'Autorità ha valutato opportuno, anche in esito alla vigilanza svolta e sulla base delle richieste pervenute dalle amministrazioni, dedicare specifiche sezioni ai temi connessi alla gestione dei fondi strutturali, alla gestione dei rifiuti e alle Agenzie fiscali, tenuto conto della complessità e della delicatezza che caratterizzano tali ambiti di competenze.

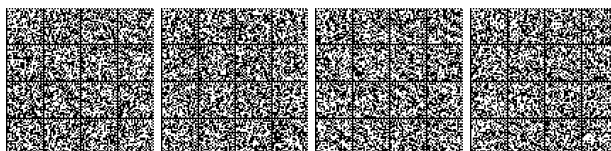
Un'ulteriore analisi ha riguardato l'individuazione di modalità semplificate di attuazione degli obblighi in materia di pubblicità, trasparenza e prevenzione della corruzione per i Comuni di piccole dimensione, in attuazione di quanto previsto all'art. 3, co. 1-*ter,* del d.lgs. 33/2013, introdotto dal d.lgs. 97/2016, secondo cui l'Autorità può, con il PNA, prevedere misure di semplificazione per i comuni con popolazione inferiore a 15.000 abitanti.

È stata inoltre riservata una Parte generale, che precede gli approfondimenti tematici, ad alcune questioni, oggetto anche di delibere dell'Autorità, allo scopo di fornire a tutti i soggetti destinatari del PNA chiarimenti in merito ai dubbi interpretativi sorti per la corretta applicazione della disciplina in materia di prevenzione della corruzione.

In particolare sono state fornite indicazioni alle amministrazioni sulle modalità di adozione annuale del PTPC; richiamati gli obblighi in materia di prevenzione della corruzione e trasparenza posti in capo alle società e agli enti di diritto privato; presentata una ricognizione dei poteri e del ruolo che la normativa conferisce al Responsabile della prevenzione della corruzione e della trasparenza (RPCT) e i requisiti soggettivi per la sua nomina e la permanenza in carica; chiariti alcuni profili sulla revoca del RPCT e sul riesame da parte dell'Autorità; affrontato il tema dei rapporti fra trasparenza, intesa come obblighi di pubblicazione, e nuova disciplina della tutela dei dati personali introdotta dal Regolamento UE 2016/679 e il rapporto tra RPCT e Responsabile della protezione dei dati (RPD); date indicazioni sull'applicazione dell'ipotesi relativa alla c.d. "incompatibilità successiva" (*pantouflage)* e sull'adozione dei codici di comportamento da parte delle amministrazioni; affrontati alcuni profili relativi all'attuazione della misura della rotazione del personale.

Procedimento di predisposizione del PNA

Per gli approfondimenti, come ormai di consueto, l'Autorità ha costituito appositi tavoli tecnici con il coinvolgimento delle amministrazioni direttamente interessate, dei principali operatori del settore e alcuni esperti.

Al tavolo sui rifiuti hanno partecipato il Ministero dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare, la Conferenza delle Regioni e delle Province autonome, l'Associazione nazionale dei comuni

italiani (ANCI), l'Unione delle province italiane (UPI), l'Istituto Superiore per la Protezione e la Ricerca Ambientale (ISPRA).

La sezione tematica sulle Agenzie fiscali è stata trattata con il Ministero dell'economia e delle finanze, l'Agenzia delle entrate, l'Agenzia delle entrate-riscossione, l'Agenzia del demanio e l'Agenzia delle dogane e dei monopoli.

L'approfondimento riguardante i fondi strutturali è stato svolto con l'Agenzia della coesione territoriale, la Presidenza del Consiglio dei Ministri-Dipartimento per le politiche di coesione, il Ministero dell'economia e delle finanze, il Ministero del lavoro e delle politiche sociali, il Ministero dello sviluppo economico, il Ministero dell'istruzione, università e ricerca, la Conferenza delle Regioni e delle Province autonome, che ha designato rappresentanti della Regione Lazio, della Regione Abruzzo, della Regione Lombardia, della Regione Puglia e della Regione Siciliana.

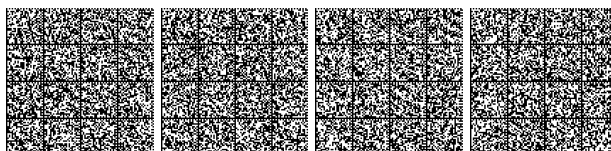
La parte riguardante le semplificazioni è stata elaborata con il contributo del Ministero dell'interno, della Presidenza del Consiglio dei Ministri (Conferenza Stato Città e Autonomie locali e Ufficio Controllo Interno, Trasparenza e Integrità), dell'Associazione nazionale dei comuni italiani (ANCI) e dell'Unione delle province italiane (UPI).

Le misure e le raccomandazioni suggerite, che rivestono un carattere esemplificativo, scaturiscono dall'esame di rischi di corruzione ricorrenti nelle amministrazioni e nei settori considerati. Si rammenta che la natura di atto di indirizzo del PNA, volto a favorire il rispetto sostanziale delle norme, lascia immutata la responsabilità delle singole amministrazioni che, in base allo specifico contesto organizzativo, sono tenute a individuare le misure più appropriate e le modalità più idonee per attuare e declinare le misure indicate nel PNA e altri presidi ritenuti utili per la prevenzione della corruzione. Si ribadisce, quindi, che le misure indicate dall'Autorità sono esemplificative di quelle che possono essere inserite nei PTPC e sono state elaborate per supportare gli enti nell'individuazione degli strumenti di prevenzione della corruzione che dovrà tenere conto delle specificità di ogni organizzazione.

Procedimento di approvazione del PNA

Il presente Aggiornamento 2018 al PNA 2016 è stato adottato in via preliminare dal Consiglio dell'Autorità nella seduta del 24 ottobre 2018 e posto in consultazione pubblica dal 25 ottobre al 15 novembre 2018.

Hanno presentato osservazioni complessivamente 21 soggetti.

Le osservazioni e i suggerimenti pervenuti sono stati considerati nella stesura del testo finale del PNA approvato dall'Autorità in data 21 novembre 2018.

1. Esiti della valutazione delle misure di prevenzione della corruzione

1.1. Monitoraggio sull'evoluzione della qualità dei PTPCT 2015-2017 e 2017-2019

Nel corso del 2018 l'Università degli Studi di Roma "Tor Vergata" ha svolto, nell'interesse dell'Autorità, un monitoraggio su due diverse edizioni dei PTPC relativi ai trienni 2015-2017 e 2017-2019, al fine di analizzare l'evoluzione della qualità dei Piani e di valutare, al contempo, la congruità di tali documenti programmatici rispetto alle indicazioni fornite dall'Autorità nei PNA.

L'analisi è stata condotta su un campione di 536 amministrazioni stratificato per comparti[1] e ha riguardato le principali dimensioni del processo di gestione del rischio corruttivo ovvero: l'analisi del contesto esterno; la mappatura dei processi; l'identificazione degli eventi rischiosi; la valutazione e ponderazione del rischio; il trattamento del rischio attraverso l'individuazione di misure di prevenzione.

L'analisi ha evidenziato, in estrema sintesi, i seguenti risultati:

✓ un complessivo miglioramento, diversificato in relazione ai comparti, delle principali fasi del processo di gestione del rischio di corruzione e, dunque, un miglioramento del processo di predisposizione dei PTPC. Tuttavia, miglioramenti più contenuti sono stati riscontrati laddove è necessario porre in essere azioni che incidono in maniera rilevante sugli aspetti organizzativi (ad esempio, la mappatura dei processi nelle aree specifiche);

✓ aumento della presenza e della qualità della mappatura dei processi delle aree definite come "obbligatorie" nel PNA 2013 e permanenza di criticità nella mappatura delle aree di rischio c.d. "ulteriori" (ora "specifiche");

✓ permanenza, nella fase di valutazione e ponderazione del rischio, delle criticità segnalate nell'Aggiornamento 2015 del PNA. Gran parte delle amministrazioni continua ad applicare in modo troppo meccanico la metodologia presentata nell'Allegato 5 del PNA 2013, pur non essendo strettamente vincolante, potendo scegliere criteri diversi purché adeguati al fine.

Si riferisce di seguito, con maggior dettaglio, sui principali esiti.

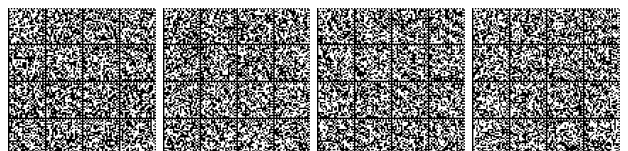
<u>*L'analisi del contesto esterno*</u>

Nei PTPC 2015-2017 l'analisi del contesto esterno era nel 33,6% dei casi del tutto assente o nel 66,4% insufficiente. Ciò denota la carenza di informazioni sul contesto socio-territoriale e di analisi sugli elementi di contesto che possono incidere sul rischio di corruzione.

Nei PTPC 2017-2019 l'assenza dell'analisi del contesto esterno si è ridotta al 27,1%, mentre la carenza di tali informazioni è scesa al 50,6%. È diminuito, quindi, sia il numero di amministrazioni che non realizza l'analisi del contesto esterno, sia la percentuale di quelle che l'ha svolta in maniera del tutto sommaria e con poche informazioni.

Inoltre, se nel 2015 nessuna delle amministrazioni facenti parte del campione aveva realizzato una buona analisi del contesto esterno, nel 2017, il 22,4% l'ha realizzata con un buon livello di informazioni

---

[1] I comparti considerati sono stati: Presidenza del Consiglio dei Ministri e Ministeri, Enti Pubblici non Economici, Agenzie e altri enti nazionali Regioni e Province Autonome, Enti Locali, Enti del Servizio Sanitario Nazionale, Camere di commercio, industria, artigianato e agricoltura e Università Statali.

sul contesto socio-territoriale e con una, almeno sufficiente, analisi di come esso può impattare sul rischio di corruzione.

Le amministrazioni dello Stato e gli Enti pubblici risultano tra i comparti in cui si registra una buona tendenza di miglioramento. Nel 2015, la percentuale di assenza dell'analisi del contesto esterno si attestava al 42,9%; nel 2017 tale percentuale è scesa al 20%. Una tendenza opposta si è riscontrata, invece, per le autonomie funzionali[2] che da una percentuale di assenza dell'analisi del contesto esterno del 12,7% del 2015 sono passate al 43,6% nel 2017.

A parte qualche eccezione, quindi, si è ridotta complessivamente la percentuale di amministrazioni inadempienti ed è migliorato significativamente, per tutti i comparti in esame, il numero di amministrazioni che hanno realizzato l'analisi del contesto esterno in maniera pertinente. Si evidenzia, dunque, l'impegno delle amministrazioni che, cogliendo le indicazioni contenute in particolare nel PNA 2015, hanno iniziato a sviluppare analisi del contesto esterno ricercando e interpretando informazioni pertinenti, al fine di comprendere meglio come le dinamiche di contesto possono incidere sulla propria esposizione al rischio corruttivo.

La mappatura dei processi

L'analisi ha fatto emergere un significativo miglioramento della mappatura dei processi per le aree definite come "obbligatorie" nel PNA 2013. In particolare, confrontando i dati delle due edizioni dei PTPC in esame, si riscontra un netto calo della percentuale di amministrazioni che non hanno effettuato la mappatura dei processi (che passa dal 45,5% al 12,9%). In quest'ambito la variazione più significativa ha riguardato i piccoli comuni (con un numero di abitanti inferiore ai 15.000) per i quali si è passati dal 64,3% di inadempienti al 21,7%.

Quanto alla qualità della mappatura delle aree "obbligatorie" si rileva un incremento, dal 22% del 2015 al 31,3% nel 2017, della percentuale di amministrazioni che ha svolto in maniera più che sufficiente tale analisi, individuando almeno tutti i macro-processi riguardanti le aree "obbligatorie" e descrivendoli anche attraverso l'identificazione di alcuni elementi di dettaglio come, ad esempio, input, output, fasi e responsabilità.

Per quanto riguarda, invece, la mappatura dei processi delle aree "ulteriori" (ora "specifiche"), si conferma tendenzialmente stabile ed elevata la percentuale di amministrazioni che ha realizzato tale analisi, attestandosi al 76% circa. Quanto alla qualità della mappatura per tali aree "ulteriori" sembra essere leggermente diminuita la percentuale di amministrazioni che ha svolto in maniera più che sufficiente tale analisi, che passa dal 40,7% del 2015 al 33,6% del 2017.

Nel complesso, i dati fanno emergere una certa gradualità nell'applicazione della norma. Una prima fase, infatti, ha visto le amministrazioni concentrare i propri sforzi nell'identificazione di processi per le aree "obbligatorie". Una seconda fase ha visto migliorare tali sforzi nella definizione delle cosiddette aree "ulteriori", per poi concentrare l'attenzione, successivamente, nel miglioramento della descrizione dei processi delle aree "obbligatorie". Nel futuro ci si aspetta, dunque, un miglioramento qualitativo della mappatura dei processi anche per le cosiddette aree "ulteriori" (ora "specifiche").

L'analisi effettuata sulla corretta identificazione delle responsabilità organizzative – cioè la corretta individuazione dei soggetti che hanno la responsabilità dello svolgimento del processo e/o di tutti quei

[2] Le autonomie funzionali ricomprese nel campione analizzato sono le Camere di commercio, industria, artigianato e agricoltura e le Università statali.

soggetti che ne svolgono singole attività – in relazione allo svolgimento dei processi mostra un dato tendenzialmente stabile tra i Piani analizzati dei due trienni. L'assenza/insufficienza di tale informazione si è ridotta dal 58,6% del triennio 2015-2017 al 55,6% del triennio 2017-2019, così come la sufficiente/buona analisi è aumentata dal 41,4% del triennio 2015-2017 al 44,4% del triennio 2017-2019.

In particolare, nei PTPC del triennio 2017-2019 è aumentata, dal 24,3% al 31,7%, la percentuale di amministrazioni nei cui Piani risulta del tutto assente l'informazione relativa alle responsabilità organizzative in relazione allo svolgimento dei processi ma, al contempo, è aumentata, seppur lievemente, la percentuale di amministrazioni nei cui PTPC si evince una buona o ottima identificazione delle responsabilità organizzative per i processi/macro processi relativi alle aree a maggior rischio indicate nel PNA e/o per ulteriori processi/macro processi individuati dall'amministrazione.

Identificazione degli eventi rischiosi

La percentuale di amministrazioni nei cui PTPC risulta assente l'identificazione e l'analisi del rischio è aumentata dal 27,4% del triennio 2015-2017 al 30% del triennio 2017-2019, ma si è ridotta, nel tempo, la percentuale di amministrazioni in cui tale analisi è stata realizzata in maniera del tutto insufficiente, attraverso l'identificazione dei soli eventi rischiosi riportati all'Allegato 3 del PNA 2013 e un sommario abbinamento degli stessi alle aree di rischio (dal 15,3% del triennio 2015-2017 al 7,5% del triennio 2017-2019).

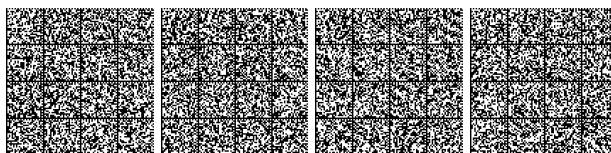
Al contrario, è cresciuta dal 17,7% del triennio 2015-2017 al 25,4% del triennio 2017-2019 la percentuale di amministrazioni che hanno predisposto un catalogo dei rischi più ampio di quello esemplificativo di cui all'Allegato 3 del PNA 2013 (ad esempio attraverso l'analisi della casistica giudiziaria), abbinando in maniera opportuna tali eventi rischiosi ai processi/ macro processi mappati in precedenza.

Si è ampliato, dunque, seppur lievemente, il numero degli inadempienti, con particolare riferimento ai piccoli comuni (dal 36,4% del 2015 al 43,4% del 2017) e agli Enti del servizio sanitario nazionale (dal 15,3% al 20,3%) ma è cresciuta, al contempo, la capacità delle amministrazioni di cogliere le precisazioni contenute nell'Aggiornamento 2015 al PNA. In tale senso, risulta un miglioramento della capacità delle amministrazioni di utilizzare un maggior numero di fonti informative (oltre l'Allegato 3 del PNA 2013) per identificare in maniera più puntale gli eventi rischiosi.

Valutazione e ponderazione del rischio

Il dato relativo alla valutazione e alla ponderazione del rischio ha fatto emergere un significativo miglioramento nei due trienni in esame, da imputarsi non tanto ad una evoluzione della metodologia utilizzata dalle amministrazioni per valutare l'esposizione al rischio dei processi (che resta sostanzialmente la metodologia illustrata nell'allegato 5 del PNA 2013), quanto all'incremento del numero di amministrazioni che ha realizzato tale analisi.

È scesa, infatti, dal 27,8% del triennio 2015-2017 al 15,9% del triennio 2017-2019, la percentuale di amministrazioni che non ha valutato l'esposizione al rischio dei processi ed è salita, invece, al 39% nei PTPC 2017-2019 la percentuale di amministrazioni che ha realizzato l'analisi in maniera più puntuale.

Tutti i comparti in esame hanno sperimentato un significativo aumento del numero di amministrazioni che hanno realizzato la valutazione e ponderazione del rischio attraverso l'Allegato 5

del PNA 2013, attribuendo fasce di priorità di intervento per il trattamento dei rischi. In particolare, il miglioramento più significativo si è registrato nelle autonomie funzionali, passate dal 45,5% al 69,1%, e nei piccoli comuni, dal 7% al 31%.

Tuttavia, sembrano permanere le criticità segnalate nell'Aggiornamento 2015 del PNA. Dall'analisi dei PTPC 2017-2019 è, infatti, emerso che gran parte delle amministrazioni continua ad applicare in modo troppo meccanico la metodologia presentata nell'Allegato 5 del PNA 2013, pur non essendo la stessa strettamente vincolante, come precisato nell'Aggiornamento 2015 del PNA. L'amministrazione può, infatti, scegliere criteri diversi purché adeguati al fine.

Trattamento del rischio

La fase del trattamento del rischio è migliorata sensibilmente.

Nei PTPC 2015-2017 il trattamento del rischio coincideva mediamente con l'indicazione di misure prevalentemente "obbligatorie" e, in parte, "ulteriori" (come definite nel PNA 2013), anche se con uno scarso collegamento con l'analisi e la valutazione del rischio.

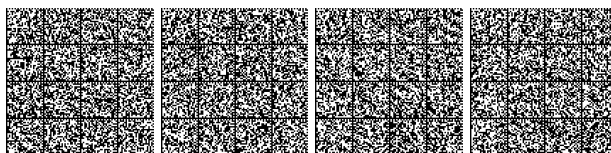
Appare significativo il dato sulla riduzione della percentuale di amministrazioni che non ha individuato misure di prevenzione della corruzione (dal 10,1% dei PTPC del triennio 2015-2017 allo 0,7% dei PTPC del triennio 2017-2019) e sull'aumento delle amministrazioni che hanno realizzato il trattamento del rischio attraverso l'indicazione di misure, definite nel PNA 2013 come "obbligatorie" e "ulteriori", con un buon collegamento con le risultanze dell'analisi e valutazione del rischio (dal 23,9% dei PTPC del triennio 2015-2017 al 33,4% dei PTPC del triennio 2017-2019). L'aumento più significativo è riscontrabile prevalentemente negli Enti locali di piccole e grandi dimensioni (i piccoli Comuni passano dal 15,5% del 2015 al 27,9% del 2017 e i Comuni medio-grandi dal 17,8% del 2015 al 29,3% del 2017) e negli Enti del servizio sanitario nazionale, che aumentano dal 23,7% del 2015 al 35,6% del 2017.

L'analisi mostra, dunque, un incremento della qualità della variabile in esame, con riferimento sia al maggior numero di amministrazioni che individuano misure "specifiche" (precedentemente definite come "ulteriori") sia al migliore collegamento con l'analisi del rischio.

Si è riscontrata, quindi, una maggiore adesione alle indicazioni contenute nell'Aggiornamento 2015 del PNA con il superamento della dicotomia misure "obbligatorie"/misure "ulteriori" e con l'introduzione, invece, di "misure generali", che incidono in materia trasversale sull'intera amministrazione o ente, e di "misure specifiche" capaci di incidere su problemi specifici individuati tramite l'analisi del rischio.

***

L'analisi dei dati sopra riportati mostra un complessivo miglioramento del livello di qualità dei Piani nonostante permangano alcune criticità ed una disomogeneità tra comparti e amministrazioni.

Un evidente effetto apprendimento (tutte le amministrazioni esaminate hanno già adottato diverse versioni del PTPC) ha inciso positivamente sul miglioramento riscontrato. Tuttavia, i risultati mostrano che i miglioramenti sono più lenti laddove è maggiormente necessario porre in essere azioni che incidono su aspetti organizzativi. Si consideri, in tal senso, la mappatura dei processi delle aree specifiche (definite nel PNA 2013 "ulteriori") che richiede un forte coinvolgimento della struttura organizzativa. Così l'analisi di questa dimensione ha evidenziato un risultato tendenzialmente stabile tra

i Piani del triennio 2015-2017 e 2017-2019. Al contrario, laddove l'attività di impulso e coordinamento del RPCT è più facilmente gestibile o, ancora, nelle attività in cui si sta lavorando da più tempo (es. focus sulle aree di rischio definite "obbligatorie" nel PNA 2013), si registrano i miglioramenti più significativi.

Appare evidente, dunque, che le difficoltà di dare attuazione a una norma relativamente complessa si scontrano con la capacità organizzativa delle amministrazioni. Ciò risulta uno dei principali fattori critici di successo.

In tal senso, dunque, la messa in atto del processo di gestione del rischio richiede l'acquisizione e la sperimentazione di competenze specifiche, un forte *commitment* da parte dell'organo di indirizzo, una migliore organizzazione, oltre alla partecipazione di tutta la struttura organizzativa e degli *stakeholder* esterni, anche al fine di ridurre l'autoreferenzialità delle amministrazioni. Occorre, dunque, uno sforzo maggiore in termini di organizzazione e gestione di tali attività, elementi su cui, tuttavia, continuano a riscontrarsi delle carenze.

1.2. Le società in controllo pubblico

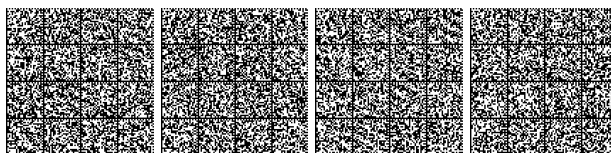
In continuità con le attività di monitoraggio realizzate sui PTPC delle amministrazioni, si dà conto nel presente Aggiornamento degli esiti di un primo monitoraggio sullo stato di attuazione della disciplina in materia di prevenzione della corruzione e trasparenza da parte di un campione di 340 società in controllo pubblico.

L'indagine, svolta dall'Università degli studi della Campania "Luigi Vanvitelli" nell'interesse dell'Autorità dalla metà dell'anno 2016[3], ha avuto un carattere sperimentale, considerato che la disciplina sull'ambito soggettivo di applicazione della normativa, con riguardo a tali soggetti aveva, al momento di avvio delle attività di ricerca, profili di non chiarezza.

Anche per tale motivo, oltre che per la necessità di delimitare un campione di analisi in ragione delle risorse disponibili per il suo svolgimento, l'indagine è stata progressivamente limitata alle sole società pubbliche controllate (anche per effetto di un controllo congiunto derivante dalla partecipazione di più pubbliche amministrazioni nel capitale sociale).

Sotto il profilo territoriale, il campione è stato ristretto alle società aventi sede nel territorio delle regioni Basilicata, Calabria, Campania, Lazio, Lombardia, Piemonte, Puglia e Sicilia. In tale ambito geografico si è poi ulteriormente delimitato lo spazio di indagine, considerando le sole società controllate con capitale partecipato da almeno uno dei seguenti enti territoriali: Regione, Province, Comuni capoluogo di Provincia e Comuni (anche non capoluogo) con più di 65.000 abitanti. Le società così individuate ed indagate sono state 340.

Quanto agli obblighi normativi rispetto ai quali effettuare la verifica, l'indagine ha inizialmente assunto a parametro la cornice normativa oggetto delle Linee guida ANAC contenute nella determinazione n. 8/2015 e, successivamente, ha tenuto conto delle modifiche normative introdotte dal d.lgs. 25 maggio 2016, n. 97.

[3] L'indagine pilota è stata svolta dal gruppo di ricerca-azione "Legalità ed Etica nell'azione pubblica e nell'attività di impresa" del Dipartimento di Giurisprudenza.

Le società aventi le predette caratteristiche sono state censite[4] e successivamente classificate e analizzate sotto i seguenti profili: creazione di un'autonoma sezione "Amministrazione/Società trasparente" sul sito; adozione del modello di organizzazione e gestione (MOG) ex d.lgs. 231/2001; nomina del Responsabile della prevenzione della corruzione (RPC) e/o Responsabile della trasparenza (RT); adozione di misure volte alla prevenzione della corruzione in un autonomo documento o in un'apposita sezione del (MOG) che tengano luogo del Piano triennale per la prevenzione della corruzione (PTCP) e/o di misure che tengano luogo del Piano triennale per la trasparenza e l'integrità (PTTI); individuazione delle aree di rischio; adozione di un Codice di comportamento e/o di un Codice disciplinare; adozione di un Codice etico; adozione di una procedura di inoltro e gestione delle segnalazioni di illeciti *(whistleblowing)*; adozione e relativa pubblicazione di misure organizzative e/o procedure per garantire il diritto di accesso civico "semplice", generalizzato e accesso documentale (*ex* l. 241/1990).

Sotto tali profili, dai siti *internet* delle società sono stati rilevati (e successivamente analizzati) dati riferiti alla situazione successiva alla scadenza del 20 febbraio 2017, fissata dall'ANAC per la comunicazione dell'avvenuta pubblicazione del *file* relativo agli adempimenti di cui all'art. 1, co. 32, della l. 190/2012. In particolare, le rilevazioni definitive dei dati sono state effettuate nel periodo intercorrente tra il 21 febbraio 2017 ed il 31 luglio 2017.

Dall'analisi dei dati rilevati, emergono i seguenti, principali, risultati riferiti all'intero campione.

Creazione di un'autonoma sezione "Amministrazione/Società trasparente" sul sito

Nell'89% dei casi la sezione è presente sul sito web; nel 2% tale sezione non è presente ma sono disponibili i dati e le informazioni richieste dalla disciplina sulla trasparenza; nel 9% dei casi è assente sia un'autonoma sezione sia i dati e le informazioni previsti dal d.lgs. 33/2013.

Nomina del Responsabile della prevenzione della corruzione (RPC) e/o Responsabile della Trasparenza (RT)

Il 60% del campione analizzato ha nominato il RPCT; il 7% ha nominato sia il RPC che il RT; il 6% ha nominato il RPC ma non il RT; il 2% ha nominato il RT ma non il RPC; nell'1% dei casi le funzioni di RPCT sono svolte dall'O.d.V.; nel 24% dei casi i dati relativi alla nomina del RPC o del RT non sono presenti.

Adozione modello di organizzazione e gestione (MOG) ex d.lgs. 231/2001 e/o adozione di misure volte alla prevenzione della corruzione in un autonomo documento o in un'apposita sezione del (MOG) che tengano luogo del Piano triennale per la prevenzione della corruzione (PTPC)

Il 44,5% delle società ha adottato sia il MOG che il PTPC; il 5% ha adottato il MOG ma non il PTPC; il 24% ha adottato il PTPC ma non il MOG; il 26,5% non ha adottato né il MOG né il PTPC.

Adozione di un Codice di comportamento e/o di un Codice disciplinare

Solo il 34% del campione esaminato risulta aver adottato un codice di comportamento e/o un Codice disciplinare.

Adozione di un Codice etico

Solo il 57 % delle società monitorate ha adottato un Codice etico.

Adozione di una procedura di inoltro e gestione delle segnalazioni di illeciti (whistleblowing)

---

[4] Con riferimento a: denominazione, sede legale, indirizzo del sito *internet*, settore di attività secondo la classificazione ATECO, ambito territoriale regionale di appartenenza, Ente/Enti partecipanti e relative quote di partecipazione.

Il 44,7% delle società analizzate non dispone di alcuna procedura; il 15% ne ha solo formalmente dichiarato l'adozione; il 24,1% ha dedicato una sezione specifica del sito web a tale procedura; il 16,2% ha previsto una sezione specifica all'interno del Piano.

Adozione di Regolamenti in materia di accesso

Il 95,3% del campione non ha adottato alcun tipo di Regolamento; il 4,1% ha adottato solo un Regolamento in materia di accesso documentale; solo lo 0,6 si è dotato di un Regolamento unitario in materia di accesso civico "semplice", generalizzato e accesso documentale.

Adozione e relativa pubblicazione di misure organizzative e/o procedure per garantire il diritto di accesso civico "semplice", generalizzato e accesso documentale

- *Accesso documentale*

Il 49% delle società monitorate non ha adottato misure o procedure; nel 42% dei casi non è presente sul sito web una sezione dedicata; nel 2% dei casi è indicato l'ufficio competente, riportata la modulistica e l'indirizzo email; nell'1% dei casi l'indicazione riguarda solo l'ufficio competente e la modulistica; nell'1% solo la modulistica; nel 5% dei casi sono fornite indicazioni eterogenee.

- *Accesso civico*

Nel 49% dei casi non risultano adottate misure o procedure; nel 28% dei casi è indicato l'ufficio competente, riportata la modulistica e l'indirizzo email; nel 2% dei casi l'indicazione riguarda solo l'ufficio competente e la modulistica; nell'1% dei casi solo la modulistica; nel 20% dei casi sono fornite indicazioni eterogenee.

- *Accesso generalizzato*

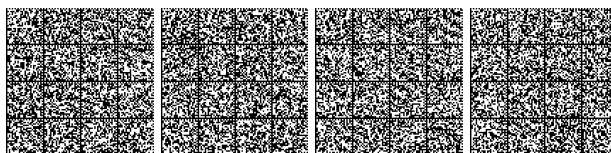
Nell'86% dei casi non risultano adottate misure o procedure; nel 7% dei casi è indicato l'ufficio competente, riportata la modulistica e l'indirizzo email; nell'1% dei casi solo la modulistica; nel 6% dei casi sono fornite indicazioni eterogenee.

***

Oltre all'analisi dei dati di carattere quantitativo sopra esposta, si è sviluppata anche una prima analisi di tipo qualitativo. Con riguardo alla qualità della pianificazione (laddove presente), l'attenzione si è focalizzata sull'identificazione, sull'analisi e sul trattamento del rischio.

Al fine di restituire i risultati dell'indagine svolta, sono stati elaborati quattro criteri di efficacia/originalità utilizzati per tutte le pianificazioni: *basso*: laddove risulti l'ultimo aggiornamento del Piano risalente al 2014 oppure si tratti di Piani aggiornati ma il cui contenuto si limita a riprodurre disposizioni generali; *medio basso*: laddove siano richiamate solo formalmente le aree obbligatorie ovvero quelle generali; *medio*: laddove siano individuate soltanto le aree generali e quelle specifiche; *medio alto*: laddove siano individuate e analizzate le aree a rischio generali e quelle specifiche, ma altri 'tasselli' del procedimento di formazione del Piano sono mancanti e/o insufficienti (a esempio, è presente l'analisi del contesto e la mappatura delle aree, ma assente la valutazione del rischio); *alto*: laddove risulti svolta l'analisi del contesto esterno e interno; la pianificazione contenga una mappatura dei processi in cui la società è coinvolta, condotta con riferimento alle aree a rischio generali e specifiche; e se, infine, vi sia stata una valutazione effettiva del rischio, effettuata considerando le cause degli eventi rischiosi.

Sulla base di tali criteri, emergono i seguenti risultati riferiti al dato aggregato dell'intero campione:

- 11,35% *alto*;

- 16,16% *medio/alto;*
- 24,45% *medio;*
- 22,70% *medio/basso;*
- 25,34% *basso.*

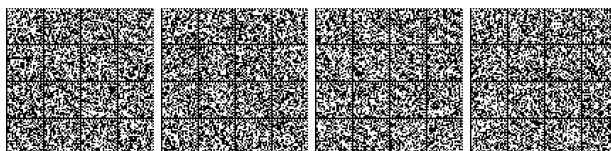
2. Soggetti tenuti all'adozione delle misure di prevenzione della corruzione: società ed enti di diritto privato

Con Linee guida approvate con determinazione n. 1134/2017, cui si rinvia per indicazioni di dettaglio, l'Autorità ha precisato le misure di prevenzione della corruzione e di trasparenza che le società e gli enti di diritto privato controllati e partecipati dalle pubbliche amministrazioni sono tenuti ad attuare successivamente all'entrata in vigore del decreto legislativo 25 maggio 2016, n. 97. Con riguardo a detti soggetti l'Autorità ha già avuto modo di svolgere le prime attività di vigilanza, in particolare sulla trasparenza, a fronte di segnalazioni ricevute.

È in questa sede utile rammentare che entro lo scorso 31 gennaio 2018, in concomitanza con la scadenza del termine per l'adozione dei PTPC, le società e gli enti di diritto privato in controllo pubblico di cui all'art. 2-bis, co. 2, lett. b) e c), d.lgs. 33/2013, erano tenuti ad adottare le misure di prevenzione della corruzione ai sensi della l. 190/2012, in un documento unitario che tiene luogo del PTPC. Ove adottato il modello 231, tali misure sono unite in un unico documento con quelle del modello 231 (cfr. PAR 3. della Delibera ANAC 1134/2017; nominare un Responsabile della prevenzione della corruzione e della trasparenza (RPCT); applicare gli obblighi di trasparenza di cui al d.lgs. 33/2013, con i limiti della compatibilità; dotarsi di una disciplina interna per il riscontro delle istanze di accesso generalizzato; provvedere alla delimitazione delle attività di pubblico interesse negli enti di diritto privato partecipati.

Analogamente, entro lo scorso 31 gennaio 2018, le società a partecipazione pubblica non di controllo di cui all'art. 2-bis, co. 3, primo periodo, d.lgs. 33/2013, in relazione alle attività di pubblico interesse svolte, erano tenute ad assicurare il rispetto degli obblighi di pubblicazione e accesso civico "semplice" e ad assicurare l'esercizio del diritto di accesso civico generalizzato nei confronti di attività di pubblico interesse, con riferimento a dati e documenti non già pubblicati sul sito della società.

Giova ricordare che entro il 31 gennaio 2018 anche le amministrazioni controllanti, partecipanti o vigilanti dovevano adeguare i propri PTPC alle indicazioni contenute nella determinazione ANAC n. 1134/2017 alla luce dei compiti di vigilanza e di impulso ad esse attribuiti.

Diversi termini per l'attuazione del regime di trasparenza sono stati previsti per le associazioni, le fondazioni e gli enti di diritto privato, anche privi di personalità giuridica, con bilancio superiore a 500.000 euro che esercitano funzioni amministrative, attività di produzione di beni e servizi a favore delle pubbliche amministrazioni o di gestione di servizi pubblici (art. 2-bis, co. 3, secondo periodo, d.lgs. 33/2013). Le Linee guida hanno precisato, infatti, che l'adeguamento alle misure di trasparenza disposte per tali soggetti (le medesime applicabili alle società a partecipazione pubblica non di controllo) doveva avvenire entro il 31 luglio 2018, salvo il riallineamento definitivo entro il 31 gennaio 2019. Da tale data, pertanto, l'Autorità avvierà la vigilanza anche su tali enti.

3. Adozione annuale dei PTPC

La l. 190/2012, all'art. 1, co. 8, dispone l'adozione da parte dell'organo di indirizzo del Piano triennale per la prevenzione della corruzione (PTPC), su proposta del Responsabile della prevenzione della corruzione e della trasparenza (RPCT). L'Autorità ha già avuto modo di evidenziare che anche se la prospettiva temporale del Piano è di durata triennale, il comma 8 è chiaro nello specificare che esso deve essere adottato ogni anno entro il 31 gennaio.

Così nel Comunicato del Presidente del 16 marzo 2018 è stato precisato che le amministrazioni sono tenute ad adottare, ciascun anno, alla scadenza prevista dalla legge, un nuovo completo PTPC, che include anche una apposita sezione dedicata alla trasparenza, valido per il successivo triennio (ad esempio, per l'anno in corso, il PTPC 2018-2020).

Tale chiarimento si è reso necessario alla luce degli esiti dell'attività di vigilanza svolta dall'ANAC sui PTPC. Si è riscontrato, infatti, che in sede di aggiornamento molte amministrazioni procedono con numerosi rinvii e/o soppressioni ed integrazioni di paragrafi, con conseguenti difficoltà di coordinamento tra le diverse disposizioni e di comprensione del testo.

Alla luce di quanto sopra si richiama l'obbligo, per i soggetti tenuti, di adottare un nuovo completo PTPC entro il 31 gennaio di ogni anno. L'omessa adozione di un nuovo PTPC è sanzionabile dall'Autorità ai sensi dell'art. 19, co. 5, del decreto legge 24 giugno 2014, n. 90.

4. Ruolo e poteri del Responsabile della prevenzione della corruzione e della trasparenza

Sul ruolo e i poteri del Responsabile della prevenzione della corruzione e della trasparenza (RPCT), l'Autorità ha recentemente adottato la delibera n. 840 del 2 ottobre 2018 (qui allegata al n. 1), in cui sono state date indicazioni interpretative ed operative con particolare riferimento ai poteri di verifica, controllo e istruttori del RPCT nel caso rilevi o siano segnalati casi di presunta corruzione. La delibera si è resa necessaria per dare risposte unitarie a varie istanze di parere pervenute dagli operatori del settore e dagli stessi RPCT.

In particolare, nella delibera citata sono state fatte considerazioni generali sui poteri di controllo e verifica del RPCT sul rispetto delle misure di prevenzione della corruzione, mentre si è rinviato alla Delibera 833/2016 per i poteri conferiti al RPCT per l'accertamento delle inconferibilità ed incompatibilità di incarichi e a successivi atti regolatori per i poteri istruttori in caso di segnalazioni di *whistleblower*.

I poteri di vigilanza e controllo del RPCT sono stati delineati come funzionali al ruolo principale che il legislatore assegna al RPCT che è quello di proporre e di predisporre adeguati strumenti interni all'amministrazione per contrastare l'insorgenza di fenomeni corruttivi (PTPC). Si è precisato che tali poteri si inseriscono e vanno coordinati con quelli di altri organi di controllo interno delle amministrazioni ed enti al fine di ottimizzare, senza sovrapposizioni o duplicazioni, l'intero sistema di controlli previsti nelle amministrazioni anche al fine di contenere fenomeni di *maladministration*. In tale quadro, si è escluso che al RPCT spetti accertare responsabilità e svolgere direttamente controlli di legittimità e di regolarità amministrativa e contabile.

Sui poteri istruttori degli stessi RPCT, e relativi limiti, in caso di segnalazioni di fatti di natura corruttiva si è valutata positivamente la possibilità che il RPCT possa acquisire direttamente atti e

documenti o svolgere audizioni di dipendenti nella misura in cui ciò consenta al RPCT di avere una più chiara ricostruzione dei fatti oggetto della segnalazione.

Sono stati affrontati anche temi più specifici sui rapporti fra RPCT di un'amministrazione vigilante e il RPCT di un ente vigilato, ritenendo che ogni RPCT è opportuno svolga le proprie funzioni in autonomia secondo le proprie responsabilità e competenze, ma non precludendo forme di leale collaborazione[5]. Sono state svolte alcune considerazioni sul rapporto fra i poteri di RPCT e quelli di segretario di un ente territoriale nel caso di coincidenza dei ruoli in capo ad un unico soggetto, rinviando necessariamente alle rispettive discipline di riferimento.

Alla citata delibera, che qui si intende integralmente richiamata, si fa pertanto rinvio.

Con riferimento al caso in cui il RPCT sia anche titolare o componente di organi con funzioni di controllo, occorre valutare attentamente le conseguenze e gli oneri che il cumulo di funzioni in capo al RPCT possono comportare. Resta comunque fermo che i poteri che possono essere esercitati in qualità di organo di controllo interno devono essere ben distinti da quelli che vengono esercitati come RPCT. Come già indicato dall'Autorità è da escludere, per evitare che vi siano situazioni di coincidenza di ruoli fra controllore e controllato, che il RPCT possa ricoprire anche il ruolo di componente o di presidente dell'Organismo indipendente di valutazione (OIV), dell'Organismo di vigilanza (ODV) o del Nucleo di valutazione.

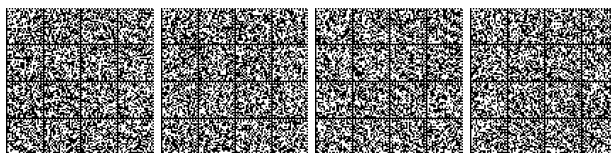
Nel presente PNA l'Autorità, oltre ad allegare una tabella riepilogativa (Allegato 2) delle disposizioni normative che riguardano il RPCT, ritiene utile richiamare le indicazioni fornite dall'Autorità in materia nei PNA e soffermarsi, invece, sul tema dei rapporti tra RPCT e l'ANAC.

4.1. Le indicazioni dell'Autorità nei Piani nazionali anticorruzione e nei relativi aggiornamenti

Nell'Aggiornamento 2015 al PNA al § 4.2 l'Autorità ha affrontato, con riferimento al RPCT, diversi temi. Sono state date indicazioni sui criteri di scelta del RPCT; è stata chiarita la necessità che al RPCT sia garantita una posizione di indipendenza dall'organo di indirizzo; sono stati approfonditi gli aspetti relativi alle responsabilità del RPCT e l'importanza dei rapporti tra RPCT e referenti, ove nominati, nelle organizzazioni particolarmente complesse.

Inoltre, nell'Aggiornamento 2015 al PNA è stato affrontato il tema dei poteri di interlocuzione e di controllo del RPCT all'interno della pubblica amministrazione. In tal senso l'Autorità, richiamando quanto disposto all'art. 1 co. 9, lett. c) sugli «*obblighi di informazione nei confronti del RPC chiamato a vigilare sul funzionamento e sull'osservanza del Piano*», ha sottolineato l'opportunità che le modalità dettagliate di raccordo e di interlocuzione tra RPCT e la struttura di riferimento, ivi inclusi i dirigenti, vengano inserite nell'ambito del PTPC dell'ente. Ciò al fine di assicurare un supporto effettivo al RPCT all'interno dell'amministrazione, sia nella fase della predisposizione del PTPC e delle misure, sia in quella del controllo sulle stesse. È stata evidenziata, in tal senso, l'utilità di introdurre nel Codice di comportamento lo specifico dovere di collaborare attivamente con il RPCT, dovere la cui violazione deve essere ritenuta particolarmente grave in sede di responsabilità disciplinare.

---

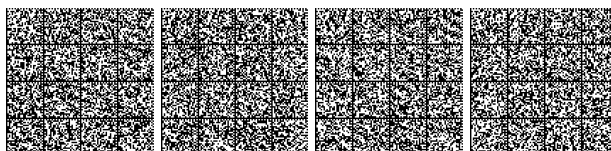
[5] Quando le vicende, oggetto di vigilanza da parte dell'Autorità, interessano trasversalmente ambiti territoriali e aree organizzative omogenee (ad esempio Aziende sanitarie locali e aziende ospedaliere di una Regione) l'ANAC ha osservato con favore la collaborazione dei vari RPCT interessati.

Nel PNA 2016 (§ 5.2), l'Autorità ha ritenuto di precisare e riformulare, alla luce delle modifiche normative apportate dal d.lgs. 97/2016 che hanno interessato in modo significativo la figura del RPCT, alcune indicazioni fornite con l'Aggiornamento 2015 al PNA. Pertanto, sono stati nuovamente approfonditi i temi relativamente ai criteri di scelta e ai requisiti del RPCT e si è sviluppata ulteriormente la parte relativa ai rapporti fra RPCT e Organismi indipendenti di valutazione (OIV) per assicurare maggiore coerenza fra PTPC e Piani delle performance.

L'Autorità ha ritenuto, nel PNA 2016, di insistere sulla necessità, per le amministrazioni e gli altri enti tenuti alla nomina del RPCT, di rafforzare il ruolo e la struttura organizzativa a supporto del RPCT, anche alla luce delle altre e rilevanti competenze attribuite a tale soggetto dal d.lgs. 97/2016.

Sono stati poi ancora precisati i poteri del RPCT nella sua interlocuzione con gli altri soggetti interni alle amministrazioni o enti, anche al fine di migliorare l'attività di predisposizione e di vigilanza sull'attuazione delle misure di prevenzione della corruzione. In tal senso sono state evidenziate le modifiche normative apportate dal d.lgs. 97/2016 in relazione ai doveri degli organi di indirizzo politico in merito all'individuazione degli obiettivi strategici in materia di prevenzione della corruzione. Si è, inoltre, auspicato un raccordo sinergico di collaborazione tra l'organo di indirizzo, tutti i dipendenti ivi inclusi i dirigenti, e il RPCT per la stesura di un PTPC condiviso. Un modello a rete, in cui il RPCT possa effettivamente esercitare poteri di programmazione, impulso e coordinamento e la cui effettività dipende dal coinvolgimento e dalla responsabilizzazione di tutti coloro che, a vario titolo, partecipano dell'adozione e dell'attuazione delle misure di prevenzione.

Nel PNA 2016, l'Autorità ha, inoltre, ritenuto di individuare nel RPCT - nel silenzio del legislatore, e al fine di assicurare l'effettivo inserimento dei dati nell'Anagrafe unica delle stazioni appaltanti (AUSA) - il soggetto più idoneo a sollecitare l'individuazione del soggetto preposto all'iscrizione e all'aggiornamento dei dati (RASA) e a indicarne il nome all'interno del PTPC. Si è fatta salva la facoltà delle amministrazioni, nell'ambito della propria autonomia organizzativa, di valutare l'opportunità di attribuire a un unico soggetto entrambi i ruoli (RASA e RPCT) con le diverse funzioni previste, rispettivamente, dal d.l. 179/2012 e dalla normativa sulla trasparenza.

Nell'Aggiornamento 2017 al PNA (§ 4.1.2.) sono state fornite prime precisazioni su alcuni profili che riguardano il procedimento di revoca del RPCT e la formazione dell'elenco dei Responsabili presso l'Autorità. Sulla revoca del RPCT, il tema è stato sviluppato nel presente Aggiornamento (§ 6, Parte generale).

Per quanto riguarda l'elenco dei Responsabili tenuto da ANAC si ricorda, quanto già detto nel richiamato aggiornamento al PNA 2017. L'elenco tenuto da ANAC ha solo fini ricognitivi ed è utile per verificare l'operato delle pubbliche amministrazioni nell'attuazione della normativa e per facilitare i contatti tra ANAC e RPCT, anche alla luce dei poteri di controllo ad essa attribuiti sull'operato dei responsabili della trasparenza (art. 45, co. 2, d.lgs. 33/2013). Resta fermo che il nominativo del RPCT deve essere indicato nel PTPC e va pubblicato sul sito dell'amministrazione nella sezione "Amministrazione trasparente/Altri contenuti/Prevenzione della corruzione". Gli atti amministrativi concernenti le nomine, le revoche e le sostituzioni dei RPCT sono, invece, sotto la piena responsabilità delle relative amministrazioni.

4.2. I rapporti fra Autorità e il RPCT

Per l'Autorità è di estremo rilievo valorizzare i rapporti con i RPCT. Ciò in quanto il RPCT è una figura chiave nelle amministrazioni e negli enti per assicurare effettività al sistema di prevenzione della corruzione come declinato nella l. 190/2012. Da qui il particolare rilievo che ANAC attribuisce alla scelta del RPCT nelle Amministrazioni e negli altri enti tenuti a nominarlo.

Con tale soggetto ANAC interagisce nello svolgimento della propria attività di vigilanza per verificare sia l'efficacia delle misure di prevenzione della corruzione di cui alla l. 190/2012, sia il corretto adempimento degli obblighi di pubblicazione di cui al d.lgs. 33/2013.[6]

Relativamente alla vigilanza sulle misure anticorruzione, si ricorda che l'art. 1, co. 2, lett f), della l. 190/2012 assegna all'Autorità il compito di esercitare la vigilanza e il controllo sull'effettiva applicazione e sull'efficacia delle misure anticorruzione adottate dalle pubbliche amministrazioni e sul rispetto delle regole sulla trasparenza amministrativa.

La collaborazione dei RPCT è indispensabile per l'Autorità al fine di poter compiutamente svolgere tali funzioni.

Con Regolamento del 29 marzo 2017 (Delibera n. 330 del 29 marzo 2017) l'ANAC ha chiarito le modalità di interlocuzione con il RPCT.

È al RPCT dell'amministrazione che l'ANAC si rivolge per comunicare l'avvio del procedimento di vigilanza di cui al richiamato art.1, co. 2, lett. f), della l. 190/2012. Tale comunicazione può anche essere preceduta da una richiesta di informazioni e di esibizione di documenti, indirizzata al medesimo RPCT, utile per l'avvio del procedimento[7].

In questa fase il RPCT è tenuto a collaborare attivamente con l'Autorità e a fornire le informazioni e i documenti richiesti in tempi brevi, possibilmente corredati da una relazione quanto più esaustiva possibile, utile ad ANAC per svolgere la propria attività.

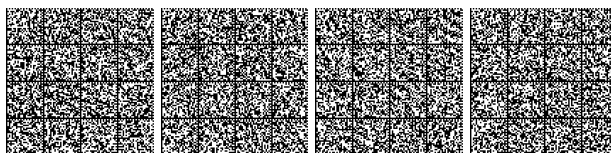
Per la predisposizione della relazione, il RPCT esercita i poteri di vigilanza e controllo e acquisisce dati e informazioni come delineato dall'Autorità nella citata Delibera n. 840/2018.[8].

Con riferimento alla vigilanza e al controllo sulla trasparenza esercitata dall'Autorità si richiama l'art. 45, del d.lgs. 33/2013 che assegna ad ANAC i compiti di «*controllare l'esatto adempimento degli obblighi di pubblicazione previsti dalla normativa vigente, esercitando poteri ispettivi mediante richiesta di notizie, informazioni, atti e documenti alle amministrazioni pubbliche e ordinando di procedere, entro un termine non superiore a trenta giorni, alla pubblicazione di dati, documenti e informazioni (…) ovvero alla rimozione di comportamenti o atti contrastanti con i*

---

[6] Per i rapporti tra RPCT e ANAC in relazione alla materia di accertamento delle inconferibilità e delle incompatibilità di cui al d.lgs. 39/2013 si rinvia alla Delibera ANAC n. 833/2016. Analogamente, non viene approfondito nel presente PNA il tema dei rapporti tra ANAC e RPCT in presenza di una segnalazione *whistleblowing*. Tale questione sarà infatti trattata in apposite linee guida in relazione alla nuova disciplina di cui alla l. 179/2017.

[7] Si ricorda che nel caso di società in controllo pubblico la richiesta di informazione può essere avanzata al RPCT dell'organo vigilante.

[8] In particolare ANAC ha individuato quale esempio di buona prassi il ruolo attivo della Regione Toscana nella istituzione del Coordinamento Regionale dei Responsabili Anticorruzione del servizio Sanitario toscano (cfr. Delibera Regione Toscana n. 1069 del 02.11.2016). Analoga iniziativa è stata intrapresa anche dalla Regione Emilia-Romagna che ha istituito, presso il Servizio Amministrazione del SSR della Regione, il "Tavolo regionale per il coordinamento delle misure in materia di trasparenza e prevenzione della corruzione delle Aziende e degli Enti del SSR" composto da tutti i RPCT delle Aziende e degli Enti del SSR.

piani e le regole sulla trasparenza» (art. 45, co. 1, d.lgs. 33/2013) nonché il compito di «*controllare l'operato dei responsabili per la trasparenza a cui può chiedere il rendiconto sui risultati del controllo svolto all'interno delle amministrazioni»* (art. 45, co. 2, d.lgs. 33/2013).

Il legislatore assegna al RPCT il compito di svolgere all'interno di ogni ente «*stabilmente un'attività di controllo sull'adempimento da parte dell'amministrazione degli obblighi di pubblicazione previsti dalla normativa vigente, assicurando la completezza, la chiarezza e l'aggiornamento delle informazioni pubblicate nonché segnalando all'organo di indirizzo politico, all'Organismo indipendente di valutazione (OIV), all'Autorità nazionale anticorruzione e, nei casi più gravi, all'ufficio di disciplina i casi di mancato o ritardato adempimento degli obblighi di pubblicazione»* (art. 43, co. 1, d.lgs. 33/2013).

È evidente quindi l'importanza della collaborazione tra l'Autorità ed il Responsabile al fine di favorire la corretta attuazione della disciplina sulla trasparenza. Le modalità di interlocuzione e di raccordo sono state chiarite dall'Autorità con Regolamento del 29 marzo 2017.

Il RPCT è il soggetto (insieme al legale rappresentante dell'amministrazione interessata, all'OIV o altro organismo con funzioni analoghe) cui ANAC comunica l'avvio del procedimento con la contestazione delle presunte violazioni degli adempimenti di pubblicazione dell'amministrazione interessata. Tale comunicazione può anche essere preceduta da una richiesta di informazioni e di esibizione di documenti, indirizzata al medesimo RPCT, utile ad ANAC per valutare l'avvio del procedimento.

È opportuno che il RPCT riscontri la richiesta di ANAC nei tempi previsti dal richiamato Regolamento fornendo *in primis* notizie sul risultato dell'attività di controllo sull'adempimento da parte dell'amministrazione degli obblighi di pubblicazione previsti dalla normativa vigente, che è tenuto a svolgere stabilmente ai sensi dell'art. 43, co.1, del d.lgs. 33/2013.

Giova inoltre ricordare che l'Autorità qualora nello svolgimento dei compiti di vigilanza sul rispetto degli obblighi di pubblicazione previsti dall'art. 14 del d.lgs. 33/2013 rilevi l'esistenza di fattispecie sanzionabili ai sensi dell'art. 47 dello stesso decreto si rivolge al RPCT dell'amministrazione o dell'ente interessato perché fornisca le motivazioni del mancato adempimento. Spetta al RPTC, quindi, verificare se l'inadempimento dipenda, eventualmente dalla mancata comunicazione da parte dei soggetti obbligati trasmettendo, se ricorra questa ipotesi, i dati identificativi del soggetto che abbia omesso la comunicazione.

In tali casi è opportuno che il RPCT riscontri la richiesta dell'Autorità, eventualmente con una nota congiunta, indicando chiaramente i motivi della mancata pubblicazione anche al fine di dimostrare che l'inadempimento è dipeso dalla omessa comunicazione del soggetto obbligato e comunque da causa a lui non imputabile.

5. Requisiti soggettivi per la nomina e la permanenza in carica del RPCT

Per il ruolo importante e delicato che il RPCT svolge in ogni amministrazione e nei rapporti con l'ANAC, già nel PNA 2016 adottato con Delibera n. 831 del 3 agosto 2016, l'Autorità aveva ritenuto opportuno (§ 5.2) sottolineare che la scelta del RPCT dovesse ricadere su persone che avessero sempre mantenuto una condotta integerrima, escludendo coloro che fossero stati destinatari di provvedimenti giudiziali di condanna o provvedimenti disciplinari.

Nel ribadire quanto sopra, l'Autorità in questa sede ritiene opportuno fornire alcune precisazioni ulteriori. In particolare, l'amministrazione è tenuta a considerare tra le cause ostative allo svolgimento e al mantenimento dell'incarico di RPCT le condanne in primo grado prese in considerazione nel decreto legislativo 31 dicembre 2012, n. 235, art. 7, co. 1, lett. da a) ad f)[9], nonché quelle per i reati contro la pubblica amministrazione e, in particolare, almeno quelli richiamati dal d.lgs. 39/2013 che fanno riferimento al Titolo II, Capo I «*Dei delitti dei pubblici ufficiali contro la Pubblica amministrazione*».

Proprio in relazione alle funzioni attribuite, l'Autorità ritiene che il RPCT debba dare tempestiva comunicazione all'amministrazione o ente presso cui presta servizio di aver subìto eventuali condanne di primo grado, almeno tra quelle relative alle disposizioni sopra richiamate.

L'amministrazione, ove venga a conoscenza di tali condanne da parte del RPCT interessato o anche da terzi, è tenuta alla revoca dell'incarico di RPCT. Si ricorda che i provvedimenti di revoca devono essere tempestivamente comunicati all'Autorità secondo quanto previsto dalla normativa vigente e chiarito nel § 6, Parte generale, del presente Aggiornamento, nonché come disciplinato nel recente Regolamento approvato con delibera ANAC n. 657 del 18 luglio 2018.

Laddove le condanne riguardino fattispecie che non sono considerate nelle disposizioni sopra richiamate, le amministrazioni o gli enti possono chiedere l'avviso dell'Autorità anche nella forma di richiesta di parere, al fine di dirimere le situazioni di incertezza sui provvedimenti da adottare nei confronti del RPCT.

5.1 Criteri di scelta del RPCT

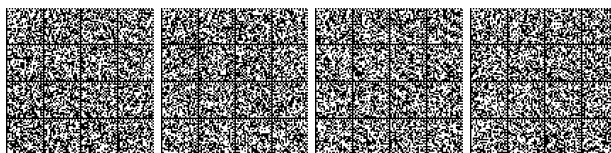
L'Autorità ha fornito diverse indicazioni sui criteri di scelta del RPCT - da ultimo nel PNA 2016 - adottato con Delibera ANAC n. 831 del 3 agosto 2016 (§ 5.2) che qui integralmente si richiamano.

In questa sede, è utile rinviare anche alla recente Delibera del 2 ottobre 2018, n. 841 precisando che si ritiene altamente non opportuno attribuire il ruolo di RPCT agli avvocati iscritti all'albo speciale delle amministrazioni e degli enti pubblici ai sensi dell'art. 23 della legge 31 dicembre 2012, n. 247. Ciò in considerazione del fatto che il ruolo di RPCT comporta necessariamente rapporti costanti e diretti con l'organo di vertice e con tutte le strutture dell'amministrazione nonché lo svolgimento di numerosi compiti e attribuzioni alcuni dei quali presentano profili di natura gestionale e sanzionatoria che potrebbero generare un *vulnus* al corretto svolgimento dei compiti dell'avvocato.

6. La revoca del Responsabile della prevenzione della corruzione e della trasparenza e le misure discriminatorie nei suoi confronti

6.1. Intervento dell'Autorità sulla revoca del RPCT e su misure discriminatorie: la richiesta di riesame

Tra i presidi di garanzia dell'autonomia e indipendenza del RPCT il legislatore ha previsto che, in caso di revoca dell'incarico, l'Autorità possa richiedere all'amministrazione o ente che ha adottato il provvedimento di revoca il riesame della decisione nel caso rilevi che la revoca sia correlata alle attività svolte dal RPCT in materia di prevenzione della corruzione. Analogamente, l'Autorità può richiedere il

[9] «*Testo unico delle disposizioni in materia di incandidabilità e di divieto di ricoprire cariche elettive e di Governo conseguenti a sentenze definitive di condanna per delitti non colposi, a norma dell'articolo 1, comma 63, della legge 6 novembre 2012, n. 190*».

riesame di atti adottati nei confronti del RPCT in caso riscontri che essi contengano misure discriminatorie a causa dell'attività svolta dal RPCT per la prevenzione della corruzione.

Gli aspetti di competenza dell'Autorità sui procedimenti di revoca del RPCT derivano dal combinato disposto dell'art. 1, co. 82, della l. 190/2012, dell'art. 15, co. 3, del d.lgs. 39/2013 e dell'art. 1, co. 7 della l. 190/2012.

Inizialmente, tale forma di tutela era stata prevista direttamente dalla l. 190/2012 all'art. 1, co. 82, ma riferita solo al caso di revoca del Segretario comunale per ragioni correlate alle attività in materia di prevenzione della corruzione.

Con il d.lgs. 39/2013, essa è stata estesa alla revoca dell'incarico amministrativo di vertice o dirigenziale conferito al soggetto cui sono state affidate le funzioni di RPCT (art. 15, co. 3).

Con le modifiche apportate alla l. 190/2012 dal d.lgs. 97/2016 (art. 41, co. 1, lett. f), all'Autorità è stato conferito il potere di intervenire con richiesta di riesame anche nel caso di presunte misure discriminatorie comunque collegate, direttamente o indirettamente, allo svolgimento delle funzioni di RPCT.

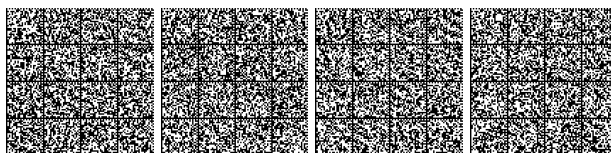
Le norme non sono chiare nella definizione del procedimento da seguire ma, per quel che riguarda la revoca, indicano alcuni elementi essenziali e, in particolare, la breve durata del termine entro il quale l'Autorità può fare la richiesta di riesame, trenta giorni dalla comunicazione del provvedimento, e la contestuale sospensione dell'efficacia della revoca.

Proprio in relazione alla laconicità del quadro normativo e alle criticità emerse in sede di vigilanza, l'Autorità ha fornito alcune prime indicazioni sulla questione nell'Aggiornamento 2017 al Piano Nazionale Anticorruzione adottato con Delibera n. 1208 del 22 novembre 2017(§ 4.1.).

La necessità di chiarire ulteriormente alcuni profili attinenti le proprie modalità di intervento hanno poi condotto l'Autorità ad adottare il «*Regolamento sull'esercizio del potere dell'Autorità di richiedere il riesame dei provvedimenti di revoca o di misure discriminatorie adottati nei confronti del Responsabile della prevenzione della corruzione e della trasparenza (RPCT) per attività svolte in materia di prevenzione della corruzione*» approvato dal Consiglio dell'Autorità il 18 luglio 2018 con delibera n. 657. Tale Regolamento, cui si rinvia, si applica alle amministrazioni pubbliche e agli altri soggetti tenuti, ai sensi dell'art. 2-bis, co. 2, del d.lgs. 33/2013 e ai sensi dell'art. 1, co. 2-bis, della l. 190/2012, all'adozione di misure di prevenzione della corruzione e alla nomina di un proprio RPCT.

6.2. Indicazioni per le amministrazioni pubbliche

In questa sede l'Autorità ritiene necessario ricordare alle amministrazioni pubbliche e agli altri soggetti tenuti all'adozione di misure di prevenzione della corruzione e alla nomina di un proprio RPCT (ai sensi dell'art. 2-bis, co. 2, del d.lgs. 33/2013 e ai sensi dell'art.1, co. 2-bis, della l. 190/2012) alcune indicazioni, pure contenute nel regolamento sopra citato, laddove adottino provvedimenti di revoca del RPCT o nei casi in cui l'Autorità richieda, a seguito di segnalazioni pervenute, il riesame di altre presunte misure discriminatorie adottate nei confronti del RPCT.

La *ratio* delle indicazioni che seguono risiede sia nella poca chiarezza del testo normativo sia nel fatto che il procedimento di riesame deve essere svolto entro un termine molto breve. Ciò impone di fissare regole comuni per tutte le amministrazioni volte a consentire l'effettiva possibilità che la richiesta di riesame sia utilmente esercitata, proprio a garanzia del ruolo e delle funzioni del RPCT.

Innanzitutto, come si desume da un'interpretazione sistematica delle norme - e di cui si dà anche conto nel citato regolamento - occorre distinguere i provvedimenti di revoca del RPCT dalle misure discriminatorie diverse dalla revoca adottate nei confronti del RPCT per motivi collegati, direttamente o indirettamente, allo svolgimento delle sue funzioni.

La revoca, cioè, pur potendo essere considerata quale misura discriminatoria, può essere oggetto di riesame ai sensi della specifica disciplina di cui all'art. 1, co. 82, della l. 190/2012 e all'art. 15, co. 3, del d.lgs. 39/2013.

Per le altre misure discriminatorie, occorre invece riferirsi all'art. 1, co. 7, della l. 190/2012, ultimo periodo.

L'intervento dell'Autorità si differenzia in base alle diverse fattispecie (revoca o misure discriminatorie) e diverse sono pertanto le indicazioni che di seguito si forniscono alle amministrazioni e agli altri soggetti interessati.

È bene ancora rilevare che le norme della l. 190/2012 non chiariscono quali siano le "*altre misure discriminatorie dirette e indirette*" nei confronti del RPCT. A tal fine è utile valutare quanto previsto anche in altre discipline. In particolare nell'art. 2, co. 2 quater della legge 30 novembre 2017, n. 179 si intendono, tra le altre, demansionamenti, licenziamenti, trasferimenti, o altre misure organizzative aventi effetti negativi, diretti o indiretti, sulle condizioni di lavoro. A queste misure ad avviso dell'Autorità occorre fare sicuro riferimento.

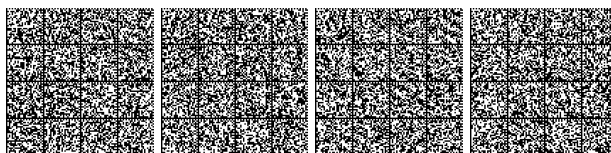
a) *Procedimento di riesame della revoca*

Al fine di consentire all'Autorità di poter esercitare il potere attribuitole dalla legge sui provvedimenti di revoca del RPCT, nel caso in cui emerga la possibile esistenza di una correlazione tra la revoca e le attività svolte dal RPCT in materia di prevenzione della corruzione, è onere delle amministrazioni e degli altri soggetti anche privati (cui la disciplina si applica) comunicare tempestivamente all'Autorità l'adozione degli atti di revoca del RPCT.

Ciò vale anche per i Prefetti nel caso di revoca del Segretario di un ente locale, e di conseguenza, anche per gli organi di indirizzo degli enti locali che in prima istanza comunicano ai Prefetti l'atto (ai sensi dell'art. 1, co. 82, della l. 190/2012).

Poiché il termine a disposizione dell'Autorità per le verifiche cui è tenuta è di soli trenta giorni dal momento del ricevimento dell'atto, è necessario che la comunicazione della revoca sia corredata di tutta la documentazione relativa al procedimento di revoca nonché di ogni altro documento ritenuto utile a chiarire i motivi della revoca.

Trattandosi di un procedimento che l'Autorità conduce allo stato degli atti e poiché, come anche più volte emerso nel corso dell'attività svolta in merito dall'ANAC, è di rilievo tenere conto anche di elementi istruttori in grado di rappresentare eventuali osservazioni e valutazioni del RPCT revocato, è necessario che siano trasmessi insieme alla revoca eventuali atti e osservazioni prodotti dal RPCT nell'ambito del predetto procedimento.

Le amministrazioni e gli altri soggetti interessati provvedono, su impulso dell'Autorità, al riesame del provvedimento di revoca laddove quest'ultima rilevi, a seguito dell'istruttoria, la possibile esistenza di una correlazione tra la revoca e le attività svolte dal RPCT in materia di prevenzione della corruzione.

Ove si confermi la revoca, nella motivazione del provvedimento l'amministrazione e gli altri soggetti sono tenuti a riferirsi agli elementi contenuti nella richiesta di riesame adottata dall'Autorità. Ciò al fine di assicurare una compiuta analisi dei rilievi dell'Autorità.

Qualora i Prefetti, le amministrazioni e gli altri soggetti omettano di comunicare i provvedimenti di revoca all'Autorità, fatte salve le responsabilità penali ed amministrative, quest'ultima può prendere in considerazione segnalazioni relative alla revoca dei RPCT. In tali casi, può richiedere la comunicazione dei provvedimenti di revoca ai Prefetti, alle amministrazioni interessate e agli altri soggetti cui si applica la normativa (cfr. Delibera ANAC 657/2018).

Si rammenta alle amministrazioni e agli altri soggetti interessati che l'efficacia della revoca è, comunque, sospesa dalla comunicazione all'Autorità del provvedimento.

L'eventuale richiesta di riesame del provvedimento di revoca, approvata dal Consiglio dell'Autorità, è trasmessa all'organo di indirizzo dell'amministrazione o degli altri soggetti cui si applica la normativa, nonché al RPCT interessato, e comporta il protrarsi dell'inefficacia del provvedimento di revoca fino alla data di approvazione del provvedimento conclusivo del procedimento di riesame da parte dell'amministrazione e degli altri soggetti cui si applica la normativa.

Le amministrazioni e gli altri soggetti cui si applica la disciplina non possono nominare un nuovo RPCT fino alla completa conclusione del procedimento di riesame del provvedimento di revoca.

L'esito del procedimento di riesame è comunicato all'Autorità che ne prende atto, eventualmente ribadendo le proprie motivazioni.

Le segnalazioni sulle revoche giunte oltre i termini di 30 giorni, sono trattate dall'Autorità nel rispetto dei termini del «*Regolamento sull'esercizio dell'attività di vigilanza in materia di prevenzione della corruzione*» del 29 marzo 2017, pubblicato sul sito istituzionale dell'Autorità.

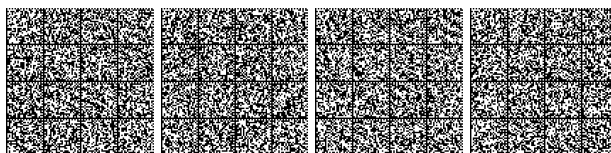
b) *Procedimento di riesame in caso di misure discriminatorie*

Per quanto riguarda le altre misure discriminatorie adottate nei confronti del RPCT, per motivi collegati, direttamente o indirettamente, allo svolgimento delle sue funzioni di cui all'art. 1, co. 7 della l. 190/2012, l'intervento di ANAC previsto dalla legge consiste nella possibilità di «*chiedere informazioni all'organo di indirizzo e intervenire nelle forme di cui al comma 3, articolo 15, decreto legislativo 8 aprile 2013, n. 39*» e, quindi, in una richiesta di riesame del provvedimento concernente "le misure discriminatorie".

Le segnalazioni vengono esaminate dall'Autorità nel rispetto dei termini del «*Regolamento sull'esercizio dell'attività di vigilanza in materia di prevenzione della corruzione*» sopra citato, secondo il procedimento descritto al capo II, art. 9 del Regolamento.

In tali casi, non essendo previsti termini di legge, se le evidenze documentali trasmesse non sono sufficienti perché l'Autorità si esprima con un livello di ragionevole certezza, l'ANAC può instaurare un contraddittorio con le amministrazioni o con gli altri soggetti cui si applica la disciplina mediante l'esercizio dei poteri istruttori attribuiti dalla l. 190/2012 (art. 1, co. 2, lett. f).

Qualora all'esito dell'istruttoria, l'Autorità rilevi la possibile fondatezza dell'esistenza di una correlazione tra le misure discriminatorie di cui sopra adottate nei confronti del RPCT e l'attività da questi svolta in materia di prevenzione della corruzione può richiederne il riesame mediante delibera del Consiglio.

Le amministrazioni e gli altri soggetti interessati sono tenuti a comunicare all'Autorità gli esiti del procedimento di riesame degli atti indicati nella richiesta dell'Autorità. Anche in tal caso ove gli atti

siano di conferma dei precedenti, la motivazione deve espressamente riflettere gli elementi contenuti nella richiesta di riesame adottata dall'Autorità.

7. Trasparenza e nuova disciplina della tutela dei dati personali (Reg. UE 2016/679)

A seguito dell'applicazione dal 25 maggio 2018 del Regolamento (UE) 2016/679 del Parlamento Europeo e del Consiglio del 27 aprile 2016 *«relativo alla protezione delle persone fisiche con riguardo al trattamento dei dati personali, nonché alla libera circolazione di tali dati e che abroga la direttiva 95/46/CE (Regolamento generale sulla protezione dei dati)»* (si seguito RGPD) e, dell'entrata in vigore, il 19 settembre 2018, del decreto legislativo 10 agosto 2018, n. 101 che adegua il Codice in materia di protezione dei dati personali - decreto legislativo 30 giugno 2003, n. 196 - alle disposizioni del Regolamento (UE) 2016/679, sono stati formulati quesiti all'ANAC volti a chiarire la compatibilità della nuova disciplina con gli obblighi di pubblicazione previsti dal d.lgs. 33/2013.

Occorre evidenziare, al riguardo, che l'art. 2-ter del d.lgs. 196/2003, introdotto dal d.lgs. 101/2018, in continuità con il previgente articolo 19 del Codice, dispone al comma 1 che la base giuridica per il trattamento di dati personali effettuato per l'esecuzione di un compito di interesse pubblico o connesso all'esercizio di pubblici poteri, ai sensi dell'art. 6, paragrafo 3, lett. b) del Regolamento (UE) 2016/679, *«è costituita esclusivamente da una norma di legge o, nei casi previsti dalla legge, di regolamento»*. Inoltre il comma 3 del medesimo articolo stabilisce che *«La diffusione e la comunicazione di dati personali, trattati per l'esecuzione di un compito di interesse pubblico o connesso all'esercizio di pubblici poteri, a soggetti che intendono trattarli per altre finalità sono ammesse unicamente se previste ai sensi del comma 1»*.

Il regime normativo per il trattamento di dati personali da parte dei soggetti pubblici è, quindi, rimasto sostanzialmente inalterato essendo confermato il principio che esso è consentito unicamente se ammesso da una norma di legge o, nei casi previsti dalla legge, di regolamento. Pertanto, fermo restando il valore riconosciuto alla trasparenza, che concorre ad attuare il principio democratico e i principi costituzionali di eguaglianza, di imparzialità, buon andamento, responsabilità, efficacia ed efficienza nell'utilizzo di risorse pubbliche, integrità e lealtà nel servizio alla nazione (art. 1, d.lgs. 33/2013), occorre che le pubbliche amministrazioni, prima di mettere a disposizione sui propri siti web istituzionali dati e documenti (in forma integrale o per estratto, ivi compresi gli allegati) contenenti dati personali, verifichino che la disciplina in materia di trasparenza contenuta nel d.lgs. 33/2013 o in altre normative, anche di settore, preveda l'obbligo di pubblicazione.

Giova rammentare, tuttavia, che l'attività di pubblicazione dei dati sui siti web per finalità di trasparenza, anche se effettuata in presenza di idoneo presupposto normativo, deve avvenire nel rispetto di tutti i principi applicabili al trattamento dei dati personali contenuti all'art. 5 del Regolamento (UE) 2016/679, quali quelli di liceità, correttezza e trasparenza; minimizzazione dei dati; esattezza; limitazione della conservazione; integrità e riservatezza tenendo anche conto del principio di "responsabilizzazione" del titolare del trattamento. In particolare, assumono rilievo i principi di adeguatezza, pertinenza e limitazione a quanto necessario rispetto alle finalità per le quali i dati personali sono trattati («minimizzazione dei dati») (par. 1, lett. c) e quelli di esattezza e aggiornamento dei dati, con il conseguente dovere di adottare tutte le misure ragionevoli per cancellare o rettificare tempestivamente i dati inesatti rispetto alle finalità per le quali sono trattati (par. 1, lett. d).

Il medesimo d.lgs. 33/2013 all'art. 7 bis, co. 4, dispone inoltre che «*Nei casi in cui norme di legge o di regolamento prevedano la pubblicazione di atti o documenti, le pubbliche amministrazioni provvedono a rendere non*

*intelligibili i dati personali non pertinenti o, se sensibili o giudiziari, non indispensabili rispetto alle specifiche finalità di trasparenza della pubblicazione***»**. Si richiama anche quanto previsto all'art. 6 del d.lgs. 33/2013 rubricato "Qualità delle informazioni" che risponde alla esigenza di assicurare esattezza, completezza, aggiornamento e adeguatezza dei dati pubblicati.

In generale, in relazione alle cautele da adottare per il rispetto della normativa in materia di protezione dei dati personali nell'attività di pubblicazione sui siti istituzionali per finalità di trasparenza e pubblicità dell'azione amministrativa, si rinvia alle più specifiche indicazioni fornite dal Garante per la protezione dei dati personali[10].

Si ricorda inoltre che, in ogni caso, ai sensi della normativa europea, il Responsabile della Protezione dei Dati-RPD (vedi *infra* paragrafo successivo) svolge specifici compiti, anche di supporto, per tutta l'amministrazione essendo chiamato a informare, fornire consulenza e sorvegliare in relazione al rispetto degli obblighi derivanti della normativa in materia di protezione dei dati personali (art. 39 del RGPD).

7.1. Rapporti tra RPCT e Responsabile della Protezione dei Dati -RPD

Un indirizzo interpretativo con riguardo ai rapporti fra il Responsabile della prevenzione della corruzione (RPCT) e il Responsabile della protezione dei dati - RPD, figura introdotta dal Regolamento (UE) 2016/679 (artt. 37-39), è stato sollecitato all'Autorità da diverse amministrazioni. Ciò in ragione della circostanza che molte amministrazioni e soggetti privati tenuti al rispetto delle disposizioni contenute nella l. 190/2012, e quindi alla nomina del RPCT, sono chiamate a individuare anche il RPD.

Come chiarito dal Garante per la protezione dei dati personali l'obbligo investe, infatti, tutti i soggetti pubblici, ad esempio, le amministrazioni dello Stato, anche con ordinamento autonomo, gli enti pubblici non economici nazionali, regionali e locali, le Regioni e gli enti locali, le università, le Camere di commercio, industria, artigianato e agricoltura, le aziende del Servizio sanitario nazionale, le autorità indipendenti ecc.[11]

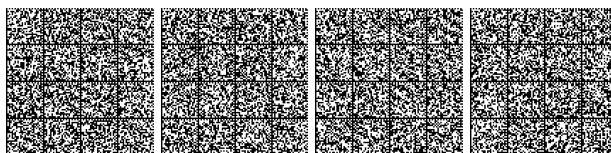
Secondo le previsioni normative, il RPCT è scelto fra personale interno alle amministrazioni o enti (si rinvia al riguardo all'art. 1, co. 7, della l. 190/2012 e alle precisazioni contenute nei Piani nazionali anticorruzione 2015 e 2016). Diversamente il RPD può essere individuato in una professionalità interna all'ente o assolvere ai suoi compiti in base ad un contratto di servizi stipulato con persona fisica o giuridica esterna all'ente (art. 37 del Regolamento (UE) 2016/679).

Fermo restando, quindi, che il RPCT è sempre un soggetto interno, qualora il RPD sia individuato anch'esso fra soggetti interni, l'Autorità ritiene che, per quanto possibile, tale figura non debba coincidere con il RPCT. Si valuta, infatti, che la sovrapposizione dei due ruoli possa rischiare di limitare l'effettività dello svolgimento delle attività riconducibili alle due diverse funzioni, tenuto conto dei numerosi compiti e responsabilità che la normativa attribuisce sia al RPD che al RPCT.

Eventuali eccezioni possono essere ammesse solo in enti di piccoli dimensioni qualora la carenza di personale renda, da un punto di vista organizzativo, non possibile tenere distinte le due funzioni. In tali

---

[10] Cfr. Garante per la protezione dei dati personali, *«Linee guida in materia di trattamento di dati personali, contenuti anche in atti e documenti amministrativi, effettuato per finalità di pubblicità e trasparenza sul web da soggetti pubblici e da altri enti obbligati»*(in G.U. n. 134 del 12 giugno 2014 e in www.gpdp.it, doc. web n. 3134436, attualmente in corso di aggiornamento.

[11] Cfr. FAQ n. 1 sul RPD in ambito pubblico (in www.gpdp.it, doc web 7322110).

casi, le amministrazioni e gli enti, con motivata e specifica determinazione, possono attribuire allo stesso soggetto il ruolo di RPCT e RPD.

Giova sottolineare che il medesimo orientamento è stato espresso dal Garante per la protezione dei dati personali nella FAQ n. 7 relativa al RPD in ambito pubblico, laddove ha chiarito che *«In linea di principio, è quindi ragionevole che negli enti pubblici di grandi dimensioni, con trattamenti di dati personali di particolare complessità e sensibilità, non vengano assegnate al RPD ulteriori responsabilità (si pensi, ad esempio, alle amministrazioni centrali, alle agenzie, agli istituti previdenziali, nonché alle regioni e alle asl). In tale quadro, ad esempio, avuto riguardo, caso per caso, alla specifica struttura organizzativa, alla dimensione e alle attività del singolo titolare o responsabile, l'attribuzione delle funzioni di RPD al responsabile per la prevenzione della corruzione e per la trasparenza, considerata la molteplicità degli adempimenti che incombono su tale figura, potrebbe rischiare di creare un cumulo di impegni tali da incidere negativamente sull'effettività dello svolgimento dei compiti che il RGPD attribuisce al RPD»*.

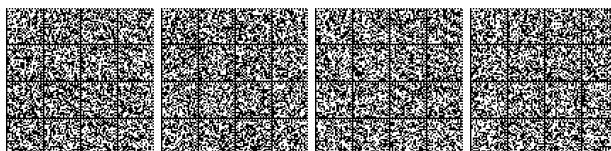
Resta fermo che, per le questioni di carattere generale riguardanti la protezione dei dati personali, il RPD costituisce una figura di riferimento anche per il RPCT, anche se naturalmente non può sostituirsi ad esso nell'esercizio delle funzioni. Si consideri, ad esempio, il caso delle istanze di riesame di decisioni sull'accesso civico generalizzato che, per quanto possano riguardare profili attinenti alla protezione dei dati personali, sono decise dal RPCT con richiesta di parere al Garante per la protezione dei dati personali ai sensi dell'art. 5, co. 7, del d.lgs. 33/2013. In questi casi il RPCT ben si può avvalere, se ritenuto necessario, del supporto del RDP nell'ambito di un rapporto di collaborazione interna fra gli uffici ma limitatamente a profili di carattere generale, tenuto conto che proprio la legge attribuisce al RPCT il potere di richiedere un parere al Garante per la protezione dei dati personali. Ciò anche se il RPD sia stato eventualmente già consultato in prima istanza dall'ufficio che ha riscontrato l'accesso civico oggetto del riesame.

Le considerazioni sopra espresse per le amministrazioni e gli enti valgono anche per i soggetti di cui all'art. 2-bis, co. 2, del d.lgs. 33/2013 tenuti a nominare il RPCT, qualora, ai sensi del Regolamento (UE) 2016/679, siano obbligati a designare anche il RPD.

Ci si riferisce agli enti pubblici economici, agli ordini professionali, alle società in controllo pubblico come definite all'art. 2, co. 1, lett. m), del d.lgs. 175 del 2016, alle associazioni, alle fondazioni e agli enti di diritto privato comunque denominati, anche privi di personalità giuridica, con bilancio superiore a cinquecentomila euro, la cui attività sia finanziata in modo maggioritario per almeno due esercizi finanziari consecutivi nell'ultimo triennio da pubbliche amministrazioni e in cui la totalità dei titolari o dei componenti dell'organo d'amministrazione o di indirizzo sia designata da pubbliche amministrazioni (Cfr. determinazione ANAC 1134/2017).

8. I Codici di comportamento

Tra le misure di prevenzione della corruzione i codici di comportamento rivestono nella strategia delineata dalla l. 190/2012 (nuovo art. 54 del d.lgs. 165/2001) un ruolo importante, costituendo lo strumento che più di altri si presta a regolare le condotte dei funzionari e orientarle alla migliore cura dell'interesse pubblico, in una stretta connessione con i piani anticorruzione e con le carte dei servizi. A tal fine la l. 190/2012 ha attuato una profonda revisione del preesistente codice di condotta, che ha riguardato i contenuti, la imperatività sotto il profilo giuridico, le modalità di adozione e adattamento alle diverse situazioni proprie di ciascuna amministrazione.

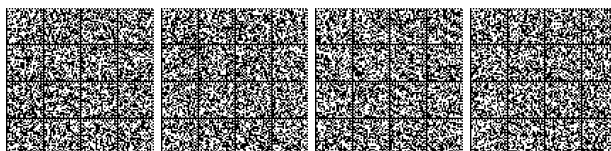
In particolare la nuova disciplina prevede:

- un codice nazionale definito dal Governo (co. 1), approvato con DPR, previa deliberazione del Consiglio dei Ministri, su proposta del Ministro della Pubblica amministrazione (co. 2), la cui violazione è "fonte di responsabilità disciplinare" (co. 3). Il codice è stato adottato con il successivo d.P.R. 62/2013;
- codici di ciascuna pubblica amministrazione, definiti con "procedura aperta alla partecipazione", e con il parere obbligatorio dell'OIV, la cui violazione è, anch'essa, fonte di responsabilità disciplinare (co. 5);
- che l'ANAC definisca criteri, linee guida e modelli uniformi per singoli settori o tipologie di amministrazioni (co. 5);
- che sull'applicazione dei codici vigilano i dirigenti, le strutture di controllo interno e gli uffici di disciplina (co. 6);
- che le pubbliche amministrazioni verificano annualmente lo stato di applicazione dei codici (co. 7).

Con delibera n. 75 del 24 ottobre 2013, l'ANAC ha definito le prime Linee guida generali in materia. Nel Regolamento sull'esercizio dei poteri sanzionatori approvato con delibera del 9 settembre 2014 l'Autorità ha richiamato le amministrazioni a un corretto esercizio del dovere di dotarsi del proprio codice, facendo presente che l'approvazione di codici di comportamento meramente riproduttivi del codice generale contenuto nel d.P.R. 62/2013 sarebbe stata considerata del tutto equivalente all'omessa adozione. In seguito, un significativo sforzo diretto a stabilire Linee guida mirate di settore è stato operato nel 2016 relativamente agli enti del SSN (con la determinazione del Consiglio del 29 marzo 2017, n. 358). Un analogo impulso ha interessato il settore della università, in attuazione di quanto previsto nell'Aggiornamento 2017 del Piano nazionale anticorruzione.

A seguito dell'adozione del d.lgs. 97/2016, va considerata pure la rilevanza di un approccio più ampio alla problematica dei codici che comprenda anche il settore degli enti di diritto privato controllati (o partecipati) da pubbliche amministrazioni.

L'ANAC ha deciso di condurre sul tema dei codici di comportamento un notevole sforzo di approfondimento sui punti più rilevanti della nuova disciplina e partendo dalla constatazione della scarsa innovatività dei codici di amministrazione che potremmo chiamare "di prima generazione", in quanto adottati a valle dell'entrata in vigore del d.P.R. 63/2013 e delle prime Linee Guida ANAC dell'ottobre del 2013. Tali codici, infatti, si sono, nella stragrande maggioranza dei casi, limitati a riprodurre le previsioni del codice nazionale, nonostante il richiamo delle Linee guida ANAC sulla inutilità e non opportunità di una simile scelta.

Il codice di amministrazione ha il ruolo di tradurre in regole di comportamento di lunga durata, sul versante dei doveri che incombono sui singoli pubblici dipendenti, gli obiettivi di riduzione del rischio corruttivo che il PTPC persegue con misure di tipo oggettivo, organizzativo (organizzazione degli uffici, dei procedimenti/processi, dei controlli interni). Questa necessaria connessione, che si è perduta nei Codici di amministrazione di prima generazione, dovrà essere recuperata con un nuova, seconda generazione di Codici di amministrazione che l'ANAC intende promuovere con l'adozione di nuove Linee guida in materia, tanto di carattere generale quanto di carattere settoriale.

Con le Linee guida generali si daranno istruzioni alle amministrazioni quanto ai contenuti dei codici (doveri e modi da seguire per un loro rispetto condiviso), al procedimento per la loro formazione, agli

strumenti di controllo sul rispetto dei doveri di comportamento, in primo luogo in sede di responsabilità disciplinare.

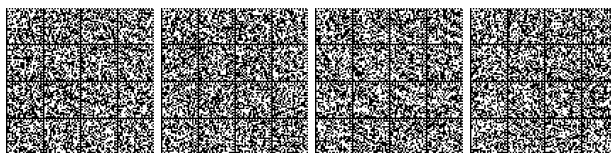
Con le Linee guida per settore o tipologia di amministrazione saranno valorizzate le esperienze già fatte dall'ANAC per la predisposizione delle diverse versioni del PNA (Linee guida per ognuno dei settori già oggetto di approfondimento specifico), ovvero si potrà fare riferimento ai comparti di contrattazione collettiva.

Le Linee guida sull'adozione dei nuovi codici di amministrazione saranno emanate nei primi mesi dell'anno 2019, anche per sottolineare che il lavoro necessario per la formazione del Codice di comportamento, pur strettamente connesso, è ben distinto da quello necessario per la formazione del PTPC.

Le amministrazioni pertanto potranno procedere alla adozione dei nuovi PTPC 2019-2021 senza dover contestualmente lavorare al nuovo Codice di comportamento. Considerata, però, la stretta connessione tra i due strumenti di prevenzione della corruzione, si raccomanda ai RPCT di affiancare al lavoro relativo alla individuazione delle misure di prevenzione della corruzione (in sede di PTPC) una riflessione relativa alle ricadute di tali misure in termini di doveri di comportamento, in modo tale da disporre di materiali di studio e di approfondimento che si riveleranno utilissimi in sede di predisposizione del Codice. In particolare si raccomanda di valutare, per ciascuna delle misure proposte, se l'attuale articolazione dei doveri di comportamento (tra doveri del codice nazionale e doveri del vigente codice di amministrazione) è sufficiente a garantire il successo delle misure, ovvero se non sia necessario individuare ulteriori doveri, da assegnare a determinati uffici (o categorie di uffici) o a determinati dipendenti (o categoria di dipendenti). Si tratta di un lavoro indispensabile per il nuovo Codice, perché in tal modo ciascuna amministrazione disporrà, quale traccia per l'opera di redazione del nuovo Codice, oltre alle nuove Linee guida ANAC di carattere generale e settoriale, di una propria "mappatura" dei doveri di comportamento connessi alla piena attuazione, da parte dei dipendenti, sul versante dei comportamenti soggettivi, delle misure oggettive, organizzative, di PTPC.

9. Il *pantouflage*

L'art. 1, co. 42, lett. l) della l. 190/2012, ha contemplato l'ipotesi relativa alla cd. "incompatibilità successiva" *(pantouflage)*, introducendo all'art. 53 del d.lgs. 165/2001, il co. 16-*ter*, ove è disposto il divieto per i dipendenti che, negli ultimi tre anni di servizio, abbiano esercitato poteri autoritativi o negoziali per conto delle pubbliche amministrazioni, di svolgere, nei tre anni successivi alla cessazione del rapporto di lavoro, attività lavorativa o professionale presso i soggetti privati destinatari dell'attività dell'amministrazione svolta attraverso i medesimi poteri. La norma sul divieto di *pantouflage* prevede inoltre specifiche conseguenze sanzionatorie, quali la nullità del contratto concluso e dell'incarico conferito in violazione del predetto divieto; inoltre, ai soggetti privati che hanno conferito l'incarico è preclusa la possibilità di contrattare con le pubbliche amministrazioni nei tre anni successivi, con contestuale obbligo di restituzione dei compensi eventualmente percepiti ed accertati ad essi riferiti.

Lo scopo della norma è quello di scoraggiare comportamenti impropri del dipendente, che durante il periodo di servizio potrebbe sfruttare la propria posizione all'interno dell'amministrazione per precostituirsi delle situazioni lavorative vantaggiose presso il soggetto privato con cui è entrato in contatto in relazione al rapporto di lavoro. Il divieto è anche volto allo stesso tempo a ridurre il rischio che soggetti privati possano esercitare pressioni o condizionamenti nello svolgimento dei compiti

istituzionali, prospettando al dipendente di un'amministrazione opportunità di assunzione o incarichi una volta cessato dal servizio, qualunque sia la causa della cessazione (ivi compreso il collocamento in quiescenza per raggiungimento dei requisiti di accesso alla pensione).

La formulazione della norma non appare del tutto chiara e ha dato luogo a dubbi interpretativi sotto diversi profili, riguardanti in particolare la delimitazione dell'ambito di applicazione, dell'attività negoziale esercitata dal dipendente e dei soggetti privati destinatari della stessa. Inoltre, notevoli criticità sono state riscontrate con riferimento al soggetto competente all'accertamento della violazione e all'applicazione delle sanzioni previste dalla disciplina, attesa l'assenza di un'espressa previsione in merito che rischia di pregiudicare la piena attuazione della disciplina.

Si rammenta che l'intervento dell'Autorità in materia si esplica in termini sia di vigilanza sia di funzione consultiva.

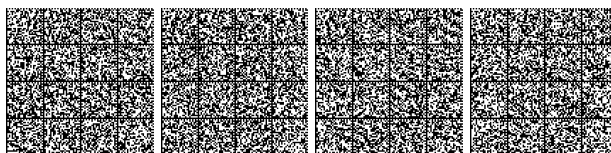
L'attività di vigilanza è svolta nell'esercizio dei poteri conferiti dall'art. 16 del d.lgs. 39/2013, tenuto conto del richiamo al divieto di *pantouflage* operato nel medesimo decreto (art. 21).

Al riguardo, giova evidenziare che recenti pronunce del giudice amministrativo hanno chiarito la portata e la natura dei poteri dell'Autorità nella materia disciplinata dal d.lgs. 39/2013, che all'art. 16 attribuisce espressamente all'ANAC peculiari competenze di vigilanza, *anche con l'esercizio di poteri ispettivi e di accertamento a singole fattispecie di conferimento degli incarichi*.

In particolare, il Consiglio di Stato, Sez. V, 11 gennaio 2018, n. 126, alla luce del complessivo sistema di vigilanza delineato agli artt. 15 e 16 del decreto, ha rilevato che il potere di accertamento dell'ANAC, ai sensi del citato art. 16, è espressione di una valutazione sulla legittimità del procedimento di conferimento dell'incarico, in corso o già concluso, che non si esaurisce in un parere ma è produttiva di conseguenze giuridiche e ha pertanto carattere provvedimentale, come tale impugnabile dinanzi al TAR. Tale potere si inserisce in quello di vigilanza di ANAC sul rispetto delle regole da parte delle amministrazioni ed enti compresi nell'ambito di applicazione del d.lgs. 39/2013, senza che ciò comporti una diretta ingerenza nell'attività delle amministrazioni/enti, non espressamente prevista dalla norma. Spetta invece al RPCT la competenza in merito al procedimento di contestazione all'interessato dell'inconferibilità e incompatibilità dell'incarico, ai sensi dell'art. 15 del d.lgs. 39/2013 con la conseguente adozione delle sanzioni previste all'art. 18, co. 1, del d.lgs. 39/2013[12].

In materia di *pantouflage*, l'Autorità ha inoltre una funzione consultiva riconosciuta dalla l. 190/2012, art. 1, co. 2, lett. e), potendo esprimere «*pareri facoltativi in materia di autorizzazione, di cui all'art. 53 del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165, e successive modificazioni, allo svolgimento di incarichi esterni da parte dei dirigenti amministrativi dello Stato e degli enti pubblici nazionali, con particolare riferimento all'applicazione del comma 16-ter introdotto dal comma 42, lett. l) del presente articolo…*».

L'attività di vigilanza dell'Autorità, a differenza della funzione consultiva che ha un carattere preventivo, si svolge spesso su impulso di privati che segnalano casi di possibile violazione della normativa. Si ritiene tuttavia che, in via prioritaria, spetti alle amministrazioni di appartenenza del

[12] Nella stessa sentenza è stata inoltre esaminata la questione relativa all'applicabilità del d.lgs. 39/2013 agli enti pubblici economici. Il giudice amministrativo, valutando la coerenza dei criteri di delega contenuti nella l. 190/2012 con la formulazione letterale dell'art. 1, co. 1 e 2, lett. b) del d.lgs. 39/2103, ha sottolineato la scelta legislativa di ricomprendere non solo le pubbliche amministrazioni ma anche tutti gli enti pubblici, sia gli enti pubblici economici sia quelli classificati come non economici.

dipendente cessato dal servizio adottare misure adeguate per verificare il rispetto della disposizione sul *pantouflage* da inserire nel PTPC.

L'Autorità ha affrontato il tema del *pantouflage* a seguito di segnalazioni e richieste di parere, esprimendo il proprio avviso al fine di fornire indicazioni e superare alcune incertezze sorte in via di prima applicazione della norma.

Alla luce dell'esperienza maturata e delle riflessioni svolte dall'Autorità nell'esercizio delle funzioni attribuite, si ritiene opportuno precisare quanto segue.

9.1. Ambito di applicazione

La disciplina sul divieto di *pantouflage* si applica innanzitutto ai dipendenti delle pubbliche amministrazioni, individuate all'art. 1, co. 2, del d.lgs. 165/2001. Si evidenzia che una limitazione ai soli dipendenti con contratto a tempo indeterminato sarebbe in contrasto con la *ratio* della norma, volta a evitare condizionamenti nell'esercizio di funzioni pubbliche e sono pertanto da ricomprendersi anche i soggetti legati alla pubblica amministrazione da un rapporto di lavoro a tempo determinato o autonomo (cfr. parere ANAC AG/2 del 4 febbraio 2015).

Si evidenzia, inoltre, che il divieto per il dipendente cessato dal servizio di svolgere attività lavorativa o professionale presso i soggetti privati destinatari dei poteri negoziali e autoritativi esercitati è da intendersi riferito a qualsiasi tipo di rapporto di lavoro o professionale che possa instaurarsi con i medesimi soggetti privati, mediante l'assunzione a tempo determinato o indeterminato o l'affidamento di incarico o consulenza da prestare in favore degli stessi.

Tale linea interpretativa emerge chiaramente dalla disciplina sulle incompatibilità e inconferibilità di incarichi, laddove l'ambito di applicazione del divieto di *pantouflage* è stato ulteriormente definito. L'art. 21 del d.lgs. 39/2013 ha, infatti, precisato che ai fini dell'applicazione dell'art. 53, co. 16-*ter,* del d.lgs. 165/2001, sono considerati dipendenti delle pubbliche amministrazioni anche i soggetti titolari di uno degli incarichi considerati nel medesimo decreto, ivi compresi i soggetti esterni con i quali l'amministrazione, l'ente pubblico e l'ente di diritto privato in controllo pubblico stabilisce un rapporto di lavoro, subordinato o autonomo.

Si è inteso così estendere la sfera dei soggetti assimilabili ai dipendenti pubblici, rafforzando la finalità dell'istituto in argomento quale presidio del rischio corruttivo. Nel prosieguo, il riferimento ai dipendenti pubblici va, pertanto, inteso nel senso di ricomprendere anche i titolari di incarichi indicati all'art. 21 del d.lgs. 39/2013.

Secondo una lettura in senso ampio della norma e coerentemente a quanto specificato all'art. 21 cit., si sottolinea che il divieto di *pantouflag*e è da riferirsi non solo ai dipendenti degli enti pubblici non economici (già ricompresi fra le pubbliche amministrazioni) ma anche ai dipendenti degli enti pubblici economici, atteso che il d.lgs. 39/2013 non fa distinzione fra le due tipologie di enti (come rilevato dal Consiglio di Stato).

9.2. Esercizio di poteri autoritativi e negoziali

Altro profilo che risulta importante precisare riguarda il contenuto dell'esercizio dei poteri autoritativi e negoziali, presupposto per l'applicazione delle conseguenze sanzionatorie. L'Autorità si è pronunciata con delibere, orientamenti e pareri, allo scopo di risolvere le perplessità emerse al riguardo.

In primo luogo si osserva che i dipendenti con poteri autoritativi e negoziali, cui si riferisce l'art. 53, co. 16-*ter*, cit., sono i soggetti che esercitano concretamente ed effettivamente, per conto della pubblica amministrazione, i poteri sopra accennati, attraverso l'emanazione di provvedimenti amministrativi e il perfezionamento di negozi giuridici mediante la stipula di contratti in rappresentanza giuridica ed economica dell'ente.

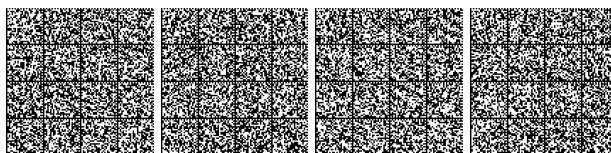
Rientrano pertanto in tale ambito, a titolo esemplificativo, i dirigenti, i funzionari che svolgono incarichi dirigenziali, ad esempio ai sensi dell'art. 19, co. 6, del d.lgs. 165/2001 o ai sensi dell'art. 110 del d.lgs. 267/2000, coloro che esercitano funzioni apicali o a cui sono conferite apposite deleghe di rappresentanza all'esterno dell'ente (cfr. orientamento ANAC n. 2 del 4 febbraio 2015). Si ritiene inoltre che il rischio di precostituirsi situazioni lavorative favorevoli possa configurarsi anche in capo al dipendente che ha comunque avuto il potere di incidere in maniera determinante sulla decisione oggetto del provvedimento finale, collaborando all'istruttoria, ad esempio attraverso la elaborazione di atti endoprocedimentali obbligatori (pareri, perizie, certificazioni) che vincolano in modo significativo il contenuto della decisione (cfr. parere ANAC sulla normativa AG 74 del 21 ottobre 2015 e orientamento n. 24/2015).

Pertanto, il divieto di *pantouflage* si applica non solo al soggetto che abbia firmato l'atto ma anche a coloro che abbiano partecipato al procedimento.

Per quanto riguarda gli enti di diritto privato in controllo, regolati o finanziati, definiti dal d.lgs. 39/2013, tenendo conto di quanto disposto dall'art. 21 del medesimo decreto, sono certamente sottoposti al divieto di *pantouflage* gli amministratori e i direttori generali, in quanto muniti di poteri gestionali. Non sembra invece consentita una estensione del divieto ai dipendenti, attesa la formulazione letterale del citato art. 21 che fa riferimento solo ai titolari di uno degli incarichi considerati dal d.lgs. 39/2013. Ad analoghe conclusioni si giunge per i dirigenti ordinari. Al riguardo, si rammenta che nelle linee guida di cui alla determinazione n. 1134/2017, con riferimento alle società in controllo e agli obblighi previsti all'art. 14 del d.lgs. 33/2013, è stata operata una distinzione fra i direttori generali, dotati di poteri decisionali e di gestione, e la dirigenza ordinaria, che, salvo casi particolari, non risulta destinataria di autonomi poteri di amministrazione e gestione. Coerentemente a tale indicazione, i dirigenti sono esclusi dall'applicazione dell'art. 53, co.16-ter, del d.lgs. 165/2001, a meno che, in base a statuto o a specifiche deleghe, siano stati loro attribuiti specifici poteri autoritativi o negoziali.

L'Autorità ha avuto modo di chiarire che nel novero dei poteri autoritativi e negoziali rientrano sia i provvedimenti afferenti alla conclusione di contratti per l'acquisizione di beni e servizi per la p.a. sia i provvedimenti che incidono unilateralmente, modificandole, sulle situazioni giuridiche soggettive dei destinatari. Tenuto conto della finalità della norma, può ritenersi che fra i poteri autoritativi e negoziali sia da ricomprendersi l'adozione di atti volti a concedere in generale vantaggi o utilità al privato, quali autorizzazioni, concessioni, sovvenzioni, sussidi e vantaggi economici di qualunque genere (cfr. parere ANAC AG 2/2017 approvato con delibera n. 88 dell'8 febbraio 2017).

9.3. Soggetti privati destinatari dell'attività della pubblica amministrazione

Per quanto concerne i soggetti privati destinatari dell'attività della pubblica amministrazione svolta attraverso i poteri negoziali e autoritativi, si ritiene che, al di là della formulazione letterale della norma che sembra riguardare solo società, imprese, studi professionali, la nozione di soggetto privato debba essere la più ampia possibile. Sono pertanto da considerarsi anche i soggetti che, pur formalmente

privati, sono partecipati o controllati da una pubblica amministrazione, in quanto la loro esclusione comporterebbe una ingiustificata limitazione dell'applicazione della norma e una situazione di disparità di trattamento.

Occorre in ogni caso, come visto sopra, verificare in concreto se le funzioni svolte dal dipendente siano state esercitate effettivamente nei confronti del soggetto privato.

9.4. Sanzioni

La formulazione delle disposizioni riguardanti il regime sanzionatorio ha sollevato molti dubbi interpretativi, in quanto non sono chiaramente identificati l'organo o l'autorità competente a garantire l'esecuzione degli effetti sanzionatori, tenendo conto anche della difficoltà per l'amministrazione di verificare il comportamento di un dipendente cessato dal servizio.

Le conseguenze della violazione del divieto di *pantouflage* attengono in primo luogo alla nullità dei contratti conclusi e degli incarichi conferiti all'ex dipendente pubblico dai soggetti privati indicati nella norma.

Al soggetto privato è inoltre preclusa la possibilità di stipulare contratti con la pubblica amministrazione. Come già chiarito nel PNA 2013 e nel bando-tipo n. 2 del 2 settembre 2014 adottato dall'Autorità, le pubbliche amministrazioni sono tenute a inserire nei bandi di gara o negli atti prodromici all'affidamento di appalti pubblici, tra i requisiti generali di partecipazione previsti a pena di esclusione e oggetto di specifica dichiarazione da parte dei concorrenti, la condizione che l'operatore economico non abbia stipulato contratti di lavoro o comunque attribuito incarichi a ex dipendenti pubblici, in violazione dell'art. 53, co. 16-*ter*, del d.lgs. n. 165/2001 (cfr. pareri ANAC AG/8/ del 18 febbraio 2015 e AG/2 del 2015 cit.).

L'obbligo di rendere la predetta dichiarazione è stato ribadito nei bandi-tipo emanati dall'Autorità in attuazione del d.lgs. 50/2016, recante il codice dei contratti pubblici. Si rammenta che i bandi tipo sono vincolanti per le stazioni appaltanti, ai sensi dell'art. 71 dello stesso codice (fatte salve le parti espressamente indicate come *"facoltative"* che non riguardano certamente il possesso dei requisiti generali).

In particolare, nel bando tipo n. 1, approvato con delibera del 22 novembre 2017[13], par. 6, è previsto che «*Sono esclusi dalla gara gli operatori economici per i quali sussistono cause di esclusione di cui all'art. 80 del Codice. Sono comunque esclusi gli operatori economici che abbiano affidato incarichi in violazione dell'art. 53, comma 16-ter, del d.lgs. del 2001 n. 165*». Il bando tipo specifica pertanto che il concorrente compila il documento di gara unico europeo-DGUE, di cui allo schema allegato al DM del Ministero delle Infrastrutture e Trasporti del 18 luglio 2016 o successive modifiche, rendendo la dichiarazione di insussistenza delle cause ostative alla partecipazione indicate al cit. par. 6, in conformità a quanto previsto all'art. 85 del codice. Il possesso del requisito generale relativo all'assenza di violazione del divieto di *pantouflage* è anche richiamato nella nota illustrativa del bando tipo, par. 3 e 9.

La verifica della dichiarazione resa dall'operatore economico è rimessa alla discrezionalità della stazione appaltante.

[13] Recante «*Schema di disciplinare di gara - Procedura aperta per l'affidamento di contratti pubblici di servizi e forniture nei settori ordinari sopra soglia comunitaria con il criterio dell'offerta economicamente più vantaggiosa sulla base del miglior rapporto qualità/prezzo*».

Ulteriore misura sanzionatoria prevede l'obbligo di restituzione dei compensi percepiti e accertati per lo svolgimento dell'incarico.

L'Autorità, in una recente istruttoria che ha portato ad accertare la violazione del divieto di cui all'art. 53, co. 16-*ter*, del d.lgs. 165/2001[14], ha messo in luce la criticità connessa alla lacuna normativa che non consente di stabilire quale sia l'organo deputato a svolgere il procedimento per l'applicazione delle sanzioni. Una volta accertata l'effettiva violazione, nei sensi esposti dal Consiglio di Stato nella sentenza n. 126/2018, cit., l'ANAC non ha ulteriori poteri in merito al compimento degli atti conseguenti.

Pertanto rimane problematico l'aspetto riguardante l'individuazione del soggetto cui spetta assumere la decisione finale sulla nullità dei contratti conclusi e degli incarichi conferiti e sulla preclusione dalla partecipazione alle procedure di affidamento di appalti pubblici, con conseguenti ripercussioni anche sulla la decorrenza certa degli effetti sanzionatori.

Nei PTPC, quale misura volta a implementare l'attuazione dell'istituto, potrebbe essere previsto l'obbligo per il dipendente, al momento della cessazione dal servizio o dall'incarico, di sottoscrivere una dichiarazione con cui si impegna al rispetto del divieto di *pantouflage,* allo scopo di evitare eventuali contestazioni in ordine alla conoscibilità della norma.

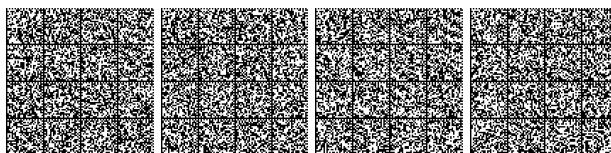
Si ritiene inoltre opportuno che il RPCT, non appena venga a conoscenza della violazione del divieto di *pantouflage* da parte di un ex dipendente, segnali detta violazione all'ANAC e all'amministrazione presso cui il dipendente prestava servizio ed eventualmente anche all'ente presso cui è stato assunto l'ex dipendente.

Al fine di rendere pienamente efficace la disciplina sul *pantouflage*, l'Autorità si riserva di presentare un eventuale atto di segnalazione al Governo e Parlamento.

10. La rotazione

La "rotazione del personale" è una misura di prevenzione della corruzione esplicitamente prevista dalla l. 190/2012 (art. 1, co. 4, lett. e), co. 5, lett. b), co. 10, lett. b)), sulla quale l'Autorità intende nuovamente soffermarsi per il rilievo che essa può avere nel limitare fenomeni di "*mala gestio*" e corruzione. Tenuto conto di alcune criticità operative che tale istituto presenta, l'Autorità nel PNA 2016, ha dedicato all'argomento un apposito approfondimento (§ 7.2) cui si rinvia. In tale approfondimento si è dato conto della distinzione fra la rotazione ordinaria prevista dalla l. 190/2012 e la rotazione straordinaria prevista dall' art. 16, co. 1, lett. l-quater del d.lgs. 165/2001, che si attiva successivamente al verificarsi di fenomeni corruttivi.

L'orientamento dell'ANAC è stato quello di rimettere l'applicazione della misura della rotazione ordinaria alla autonoma programmazione delle amministrazioni e degli altri enti tenuti all'applicazione della l. 190/2012 in modo che queste possano adattarla alla concreta situazione dell'organizzazione degli uffici, indicando ove non sia possibile applicare la misura (per carenza di personale, o per professionalità con elevato contenuto tecnico) di operare scelte organizzative o adottare altre misure di natura preventiva con effetti analoghi (PNA 2016 § 7.2.2.).

[14] Cfr. delibera n. 207 del 21 febbraio 2018, riguardante l'incarico di consulenza a un ex Presidente di un'Autorità di Sistema Portuale conferito da un'impresa privata destinataria di numerosi provvedimenti di natura autorizzatoria e concessoria.

Tuttavia nell'ambito dell'attività di vigilanza svolta da ANAC nel corso del 2016/2017, è emerso che, di fatto, la misura, anche quando prevista nei PTPC delle amministrazioni esaminate, non è stata poi concretamente attuata né sono state adottate misure alternative in luogo della rotazione.

Nel PNA 2017 si è reso, quindi, necessario tornare sull'argomento, invitando le amministrazioni a tener conto della misura della rotazione anche in via complementare con altre misure. È stato, altresì, ricordato che la l. 190/2012 prevede all'art. 1, co. 14, precise responsabilità in caso di violazione delle misure di prevenzione previste nel Piano, sulle quali ANAC ha il compito di vigilare.

Nel corso del 2018 la valutazione delle segnalazioni e l'analisi dei PTPC delle amministrazioni vigilate ha, tuttavia, continuato ad evidenziare, sia negli enti di grandi dimensioni, sia negli enti di piccole dimensioni, la tendenza a non prevedere la rotazione[15].

Da un lato, è stata registrata la mancanza nei PTPC di un'adeguata programmazione della disciplina della rotazione e dei criteri di applicazione della stessa (individuazione degli uffici da sottoporre a rotazione, periodicità con la quale si intende attuare la misura, caratteristiche della rotazione, e cioè se si applica una rotazione di tipo funzionale o territoriale), e la mancanza di collegamento con le altre misure di prevenzione della corruzione.

Dall'altro lato, è emerso che, anche laddove programmata in modo adeguato nei PTPC, la misura è stata poi raramente attuata, né si è fatto ricorso a misure alternative che possono produrre analoghi effetti di prevenzione della corruzione.

Inoltre, si è notato che ai rilievi effettuati dall'Autorità in fase di vigilanza sulla mancata attuazione della misura della rotazione, molte amministrazioni hanno obiettato invocando l'orientamento di fondo dell'Autorità che è quello, sopra richiamato, di affidare le modalità di applicazione della misura alla autonoma programmazione delle amministrazioni.

Sul punto è opportuno ricordare che il richiamo all'autonoma determinazione circa le modalità di attuazione della misura non significa non tenere conto delle previsioni della l. 190/2012 e delle indicazioni fornite nel PNA 2016.

Si rinnova, quindi, la raccomandazione alle amministrazioni e agli enti di osservare una maggiore attenzione sia nella programmazione della misura da effettuare nel PTPC, sia nell'applicazione concreta della stessa. Analoga raccomandazione per una migliore applicazione dell'istituto della rotazione ordinaria o delle misure alternative che possano sortire analoghi effetti (tra quelle previste nel PNA 2016, come ad esempio la segregazione delle funzioni) vale anche per le società in controllo pubblico e per tutti gli altri soggetti tenuti all'applicazione della normativa in materia di prevenzione della corruzione.

[15] È venuto, ad esempio, in rilievo che alcune amministrazioni adducendo l'estremo tecnicismo di taluni incarichi stabiliscono a priori nel PTPC la mancata applicazione della misura della rotazione ai dirigenti di prima fascia, mettendo in discussione l'ambito soggettivo di applicazione della misura della rotazione che riguarda tutti i dipendenti pubblici di prima e seconda fascia chiamati ad operare in settori particolarmente esposti alla corruzione (come chiarito nel PNA 2016, pag. 27 e segg.). In taluni casi, solo successivamente all'impulso dell'Autorità, l'Amministrazione ha approvato la revisione del PTPC 2017-2019 contenente una diversa disciplina della misura e estendendo ai dirigenti di prima fascia le regole della rotazione già previste per i dirigenti di seconda.
In altri casi è emerso che i Comuni di piccola ma anche di media grandezza adducono a priori nei PTPC l'esigua dimensione della struttura nonché l'*infungibilità* di alcune figure specialistiche per motivare la mancata attuazione della misura, senza peraltro prevedere misure alternative dall'effetto analogo alla rotazione.

Analogamente, nel corso del 2018 è stata registrata la tendenza da parte delle pubbliche amministrazioni a non dare attuazione alla c.d. rotazione "*straordinaria*" (cfr. PNA 2016 § 7.2.3) da applicarsi successivamente al verificarsi di fenomeni corruttivi.

Tale forma di rotazione è disciplinata nel d.lgs. 165/2001, art. 16, co. 1, lett. l-quater, secondo cui «*I dirigenti di uffici dirigenziali generali provvedono al monitoraggio delle attività nell'ambito delle quali è più elevato il rischio corruzione svolte nell'ufficio a cui sono preposti, disponendo, con provvedimento motivato, la rotazione del personale nei casi di avvio di procedimenti penali o disciplinari per condotte di natura corruttiva*».

Anche per la rotazione straordinaria le raccomandazioni fatte dall'Autorità nel PNA 2016, poi ribadite nel PNA 2017, relative alla necessità di monitorare con attenzione le ipotesi in cui si verificano i presupposti per l'applicazione della misura, non hanno sortito gli effetti sperati.

In generale, poi, l'analisi dei PTPC delle amministrazioni ed enti oggetto di vigilanza ha evidenziato che non è stata prevista tale tipo di rotazione in casi di avvio di procedimenti penali o disciplinari per condotte di natura corruttiva. Nel corso dell'attività di vigilanza compiuta da ANAC nel 2018, è, inoltre, emerso che le amministrazioni, avuta formale notizia di procedimenti penali di natura corruttiva, non sempre procedono alla rotazione assegnando il dipendente ad altro ufficio o servizio.

La mancata attuazione della rotazione straordinaria risente anche della tendenza delle amministrazioni di sospendere eventuali procedimenti disciplinari in attesa della conclusione di procedimenti penali a carico del medesimo soggetto, nonostante l'orientamento normativo volto a rendere autonomi i due procedimenti (cfr. d.lgs. 150/2009).

Le amministrazioni per giustificare la mancata applicazione della misura della rotazione straordinaria hanno spesso addotto ragioni organizzative.

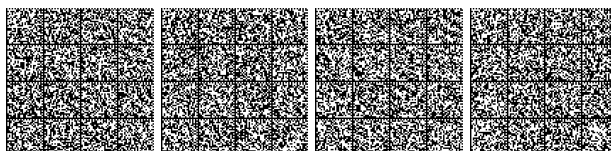
È stato poi rilevato che, in casi frequenti, le amministrazioni hanno attivato la misura solo successivamente all'impulso dell'Autorità.

Per quel che riguarda i dirigenti e personale equiparato, la principale criticità è risultata essere quella della dimensione organizzativa dell'ente, spesso dotato di un esiguo numero di dirigenti.

Posto quanto sopra, l'Autorità auspica che sia dedicata una maggiore attenzione anche alla misura della rotazione straordinaria e rinnova l'indicazione di dare concreta attuazione all'istituto.

Per tutti gli altri soggetti esclusi dall'applicazione diretta del d.lgs. 165/2001, ma ricompresi nell'ambito di applicazione della normativa di prevenzione della corruzione ai sensi dell'art. 2-bis, commi 1 e 2, d.lgs. 33/2013[16], l'Autorità auspica che, comunque, gli stessi provvedano, nei casi di avvio di procedimenti penali o disciplinari per condotte di natura corruttiva, a prevedere misure analoghe alla rotazione straordinaria nel documento unitario che tiene luogo del PTPC o tra le misure da integrare con quelle del modello 231 ove adottato ai sensi del decreto legislativo 8 giugno 2001, n. 231(MOG 231).

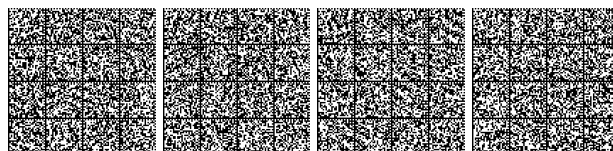
Si ricorda che al fine di stabilire l'applicabilità della rotazione straordinaria al singolo caso, l'amministrazione è tenuta a verificare la sussistenza; a) dell'avvio di un procedimento penale o disciplinare nei confronti del dipendente, ivi inclusi i dirigenti, b) di una condotta, oggetto di tali procedimenti qualificabile come "corruttiva" ai sensi dell'art. 16, co. 1, lett. l-quater del d.lgs. 165/2001.

[16] Cfr. Determinazioni ANAC 1310/2016 e 1134/2017.

La valutazione della condotta del dipendente da parte dell'Amministrazione è obbligatoria ai fini dell'applicazione della misura. Qualche incertezza si è registrata rispetto al momento del procedimento penale in cui deve essere effettuata la valutazione. Ad avviso dell'Autorità, tale momento coincide con la conoscenza della richiesta di rinvio a giudizio (art. 405-406 e sgg. codice procedura penale) formulata dal pubblico ministero al termine delle indagini preliminari, ovvero di atto equipollente (ad esempio, nei procedimenti speciali, dell'atto che instaura il singolo procedimento come la richiesta di giudizio immediato, la richiesta di decreto penale di condanna, ovvero la richiesta di applicazione di misure cautelari).

È emerso, inoltre, che in molti casi i dipendenti non comunicano la sussistenza di procedimenti penali a loro carico. Al riguardo, è altamente consigliato che le amministrazioni introducano nei codici di comportamento l'obbligo per i dipendenti di comunicare all'amministrazione la sussistenza, nei propri confronti, di provvedimenti di rinvio a giudizio in procedimenti penali.

L'amministrazione è tenuta alla revoca dell'incarico dirigenziale ovvero al trasferimento del dipendente ad altro ufficio nel momento in cui, all'esito della valutazione effettuata, rilevi che la condotta del dipendente oggetto del procedimento penale o disciplinare sia di natura corruttiva (art. 16, co. 1, lett. l-quater, d.lgs. 165/2001). Si ribadisce che l'elemento di particolare rilevanza da considerare ai fini dell'applicazione della norma è quello della motivazione adeguata del provvedimento con cui viene disposto lo spostamento.

Nel caso di personale non dirigenziale, la rotazione si traduce in una assegnazione del dipendente ad altro ufficio o servizio, mentre per il personale dirigente, o equiparato, comporta la revoca dell'incarico dirigenziale (motivo per cui la legge prevede una motivazione rafforzata) e, se del caso, l'attribuzione di altro incarico.

Poiché l'art. 16, co. 1, lett. l-quater, del d.lgs. 165/2001 non indica in presenza di quali reati si dia luogo alla rotazione straordinaria, sul punto l'Autorità intende intervenire con una specifica delibera.

PARTE SPECIALE – APPROFONDIMENTI

I – AGENZIE FISCALI – Parte generale

Premessa: le ragioni dell'intervento dell'Autorità

Il presente approfondimento riguarda le Agenzie fiscali (Agenzia del demanio, Agenzia delle dogane e dei monopoli, Agenzia delle entrate, Agenzia delle entrate-riscossione) enti che, sia pure con funzioni e particolarità organizzative differenti, presentano diversi elementi in comune.

Molteplici sono le ragioni che hanno spinto l'Autorità a dedicare alle Agenzie fiscali un'apposita sezione nell'Aggiornamento 2018 al PNA. L'attività delle Agenzie fiscali si presta ad essere particolarmente esposta a pressioni indebite e a fenomeni corruttivi o di *maladministration* per diversi motivi legati alla tipologia e eterogeneità di funzioni di estrema importanza che l'ordinamento attribuisce loro, alla diffusa articolazione delle strutture sul territorio, alla gran quantità di interessi sia pubblici che privati incisi dalle decisioni che le Agenzie assumono, all'estesa platea di portatori di interesse cui esse si rivolgono e alla, conseguente, gestione di una quantità assai elevata di dati e informazioni.

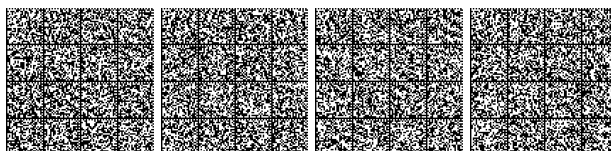
Tant'è che, come si avrà modo di illustrare, già prima della l. 190/2012, il legislatore aveva previsto per tale settore di amministrazione misure di prevenzione della corruzione, con particolare riferimento a quelle relative alla limitazione di situazioni di conflitto d'interesse dei dipendenti delle Agenzie. Considerate le caratteristiche organizzative e funzionali sopra accennate, le stesse Agenzie, peraltro, da diverso tempo hanno svolto sul territorio un'intensa attività di controllo interno per assicurare la correttezza e omogeneità dell'azione amministrativa.

L'entrata in vigore della l. 190/2012 e dei decreti attuativi induce ad un'analisi, ed eventuale rivisitazione, delle misure di prevenzione della corruzione preesistenti e a quelle già in gran parte elaborata dalle Agenzie fiscali a ormai sei anni dall'entrata in vigore della legge.

Occorre a questo riguardo premettere che alle Agenzie si applica ormai integralmente la normativa in materia di prevenzione della corruzione e trasparenza, ai sensi dell'art. 2-bis del decreto legislativo 14 marzo 2013, n. 33.

Il d.lgs. 97/2016, infatti, ha abrogato la norma contenuta nell'art. 1, co. 611, lett. f), della legge 27 dicembre 2013, n. 147, che prevedeva alcune limitazioni alla pubblicazione di dati delle Agenzie fiscali.

In particolare, l'Agenzia delle entrate e l'Agenzia delle dogane e dei monopoli, in quanto enti pubblici non economici, sono soggette pienamente alle disposizioni della l. 190/2012 e del d.lgs. 33/2013.

L'Agenzia del demanio e l'Agenzia delle entrate-riscossione, enti pubblici economici, applicano invece la normativa con alcuni adattamenti, secondo il principio della compatibilità (art. 2-bis, co. 2, lett. a) del d.lgs. 33/2013) e come chiarito da ANAC, per gli enti pubblici economici, nelle «*Nuove Linee guida per l'attuazione della normativa in materia di prevenzione della corruzione e trasparenza da parte delle società e degli enti*

di diritto privato controllati e partecipati dalle pubbliche amministrazioni e degli enti pubblici economici» (§ 3.5) Determinazione n. 1134 dell'8 novembre 2017.

La decisione dell'ANAC di dedicare una specifica sezione dell'Aggiornamento 2018 del PNA a tale settore della pubblica amministrazione, è volta sia a valutare la strategia di contrasto alla corruzione messa in atto finora dalle Agenzie, sia a offrire ad esse un supporto per la valutazione di rischi e misure ulteriori, rispetto a quelli già individuati nei propri PTPC.

Resta fermo quanto detto in generale anche nei precedenti PNA, e cioè che le misure illustrate di seguito non sono obbligatorie ma sono esemplificative, rimanendo nella piena responsabilità dei singoli enti recepirle a seguito dell'analisi e valutazione del rischio in esito alla valutazione del contesto interno ed esterno.

Per la predisposizione dell'approfondimento, l'Autorità ha costituito un tavolo tecnico di lavoro cui hanno partecipato rappresentanti del Ministero dell'economia e delle finanze (MEF), dell'Agenzia del demanio, dell'Agenzia delle dogane e dei monopoli, dell'Agenzia delle entrate e dell'Agenzia delle entrate-riscossione.

Dal dibattito con i rappresentanti delle Agenzie fiscali nonché dalla documentazione cospicua acquisita nel corso dei lavori del tavolo tecnico, è emerso che i PTCP elaborati da ciascuna Agenzia ed esaminati dall'Autorità costituiscono il portato di una lunga esperienza maturata nelle strategie di contrasto di fenomeni corruttivi ed evidenziano lo sforzo già compiuto dalle Agenzie nella mappatura dettagliata di diversi processi interni. Ciò ha consentito sia un'accurata formulazione dei possibili rischi ad essi attinenti, sia l'adozione di misure di prevenzione.

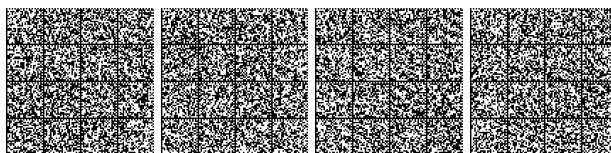
Pertanto, nel presente documento l'Autorità non può che prendere atto del sistema avanzato di presidi già realizzato e delle iniziative assunte dalle Agenzie.

L'analisi dei PTPC ha, tuttavia, messo in luce due profili.

In primo luogo, spesso le azioni e le misure indicate per contenere il rischio non sembrano finalizzate direttamente a contrastare il rischio corruttivo, largamente inteso secondo consolidati orientamenti dell'Autorità, ma, più in generale, al contenimento di comportamenti a rischio di illegalità. I rischi corruttivi, infatti, vengono talvolta assimilati alla violazione di regole e norme specifiche, relative all'ordinaria attività amministrativa, mentre andrebbero meglio focalizzati su quei fenomeni che possono indurre condizionamenti dell'agire amministrativo per finalità improprie.

Ciò è dovuto al fatto che, come sopra anticipato, la necessità di rappresentare in modo analitico la realtà organizzativa e le attività decisionali e operative di competenza al fine di prevenire fenomeni di illegalità è stata avvertita dalle Agenzie già prima dell'entrata in vigore della l. 190/2012.

L'Autorità auspica, quindi, che nei prossimi PTPC le Agenzie completino l'adeguamento, per ciò che riguarda l'analisi del rischio corruttivo e l'individuazione delle relative misure, alla l. 190/2012, utilizzando anche le indicazioni già fornite dall'Autorità nei vari PNA che si sono succeduti nel tempo. Il secondo profilo emerso, e probabilmente derivante dall'impostazione appena accennata delle misure, riguarda il contenuto delle stesse come indicato nei PTPC.

Le misure, infatti, sono frequentemente indicate con il mero rinvio ad atti interni (circolari, direttive, linee guida, manuali adottati) volti a orientare l'attività dei dipendenti. Se è pur vero che tali atti possono costituire un valido ausilio per contrastare fenomeni di "*mala gestio*", sarebbe tuttavia auspicabile

l'esplicitazione del contenuto delle misure specifiche di prevenzione della corruzione, in modo che siano agevolmente identificabili la struttura competente, il soggetto responsabile e i tempi dell'attuazione.

Nel corso delle riunioni sono venute in rilievo diverse problematiche di carattere generale che possono riferirsi a tutte le Agenzie fiscali. Esse attengono all'elevata varietà delle attività svolte, nonché alla complessità della struttura organizzativa e dei sistemi operativi di comunicazione e di informazione, di informatizzazione, di coordinamento, di programmazione e controllo in alcuni specifici settori.

Nel presente Aggiornamento, quindi, dopo un'illustrazione necessariamente sintetica di organizzazione e funzioni delle diverse Agenzie fiscali, l'Autorità ha inteso formulare raccomandazioni rivolte a tutte le Agenzie concernenti le principali problematiche comuni.

1. Organizzazione e funzioni delle Agenzie fiscali

Di seguito si illustrano in modo necessariamente sintetico la natura giuridica, le competenze e l'organizzazione delle Agenzie fiscali.

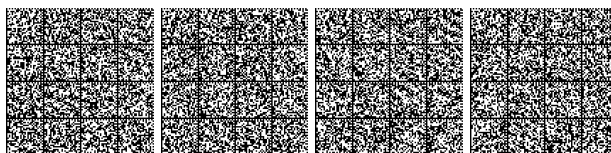
Le Agenzie fiscali, istituite con il decreto legislativo 30 luglio 1999, n. 300 (art. 57) per la gestione delle funzioni già esercitate dai Dipartimenti delle entrate, delle dogane, del territorio, sono «*strutture che svolgono attività a carattere tecnico-operativo di interesse nazionale, che operano al servizio delle amministrazioni pubbliche, comprese anche quelle regionali e locali*» (d.lgs. 300/1999, art. 8), dotate di propria autonomia e vigilate dal Ministero dell'economia e delle finanze.

Il citato d.lgs. 300/1999 contemplava quattro Agenzie fiscali (Agenzia delle entrate, delle dogane, del territorio e del demanio), con personalità giuridica di diritto pubblico (art. 61) aventi natura non economica.

Tale impianto è stato successivamente modificato, con la trasformazione dell'Agenzia del demanio in ente pubblico economico (ai sensi dell'art. 1 del decreto legislativo 3 luglio 2003, n. 173) e l'incorporazione dell'Agenzia del territorio in quella delle entrate (art. 23-*quater* del decreto-legge 6 luglio 2012, n. 95, convertito dalla legge 7 agosto 2012, n. 135).

L'Agenzia delle dogane ha poi incorporato l'Amministrazione Autonoma dei Monopoli di Stato (AAMS), assumendo la nuova denominazione di Agenzia delle dogane e dei monopoli (art. 23-*quater*, d.l. 95/2012).

Allo stato, le Agenzie fiscali si distinguono come segue.

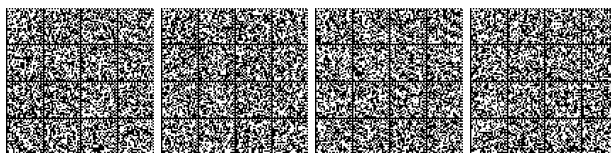
- L'Agenzia delle dogane e dei monopoli è qualificata come ente pubblico non economico che svolge funzioni di controllo, di accertamento e di verifica sulla circolazione delle merci. Tra i suoi compiti, è compreso anche quello della riscossione di IVA e dei dazi che vengono generati dagli scambi internazionali, di regolazione del comparto del gioco pubblico, dalla riscossione delle accise relative al comparto tabacchi. L'Agenzia delle dogane e dei monopoli si articola in 9 Direzioni Centrali, in 13 Direzioni Regionali/Interregionali, con funzioni di indirizzo, coordinamento e controllo, nel Servizio Autonomo Interventi nel Settore Agricolo-SAISA, in 84 Uffici delle dogane, 175 Sezioni operative territoriali – SOT e 15 Laboratori chimici. Il totale delle risorse umane è pari a 10.583, di cui 129 dirigenti.

- L'Agenzia delle entrate è un ente pubblico non economico che svolge le funzioni relative alla gestione, all'accertamento e al contenzioso dei tributi erariali, nonché i servizi relativi al catasto, i servizi geotopocartografici e quelli relativi alle conservatorie dei registri immobiliari, con il compito di costituire l'anagrafe dei beni immobiliari esistenti sul territorio nazionale. L'Agenzia garantisce, inoltre, servizi di assistenza nei confronti dei contribuenti e coordina i controlli diretti a verificare l'esistenza di eventuali inadempimenti e a contrastare l'evasione fiscale. L'Agenzia delle entrate è articolata in 13 Direzioni Centrali (DC), 21 Direzioni regionali (DR), 108 Direzioni provinciali (DP) e quattro Uffici Provinciali-Territorio (UPT) e Uffici territoriali. Il totale delle risorse umane dell'Agenzia delle entrate è di 38.747 dipendenti, di cui 298 dirigenti.
- L'Agenzia delle entrate-riscossione, è ente pubblico economico, strumentale dell'Agenzia delle entrate ai sensi dell'art. 1, co. 3, del decreto-legge 22 ottobre 2016, n. 193, convertito con modificazioni, dalla legge 1 dicembre 2016, n. 225. Svolge l'attività di riscossione pubblica dello Stato nell'ambito di tutto il territorio nazionale, ad eccezione della regione Sicilia, essendo subentrata alle società del Gruppo Equitalia a decorrere dal 1° luglio 2017 (a eccezione di Equitalia Giustizia s.p.a.). La struttura è articolata, a livello centrale, in quattro Direzioni centrali e tre Aree, mentre a livello periferico le Direzioni regionali sono aggregate nelle due reti territoriali Nord e Sud. L'organico è composto da 7.619 dipendenti.
- L'Agenzia del demanio è un ente pubblico economico che si occupa di gestire, di razionalizzare e di valorizzare il patrimonio immobiliare dello Stato. Provvede inoltre ai fabbisogni allocativi delle pubbliche amministrazioni e alla valutazione della congruità dei prezzi di acquisto degli immobili o dei canoni di locazione. L'Agenzia si articola in 6 Direzioni centrali, oltre alle strutture centrali di Internal Audit e Comunicazione, e in 17 Direzioni territoriali. Alle dipendenze del Direttore opera la Commissione per la verifica di congruità delle valutazioni tecnico-economico-estimative. L'organico dell'Agenzia dispone di 1053 risorse, di cui 46 dirigenti.

Le Agenzie fiscali sono sottoposte alla vigilanza del Ministero dell'economia e finanze (MEF), che ha la responsabilità di indirizzo politico e definisce, attraverso appositi atti, le linee generali e gli obiettivi delle attività delle Agenzie, ai sensi dell'art. 59 del d.lgs. 300/1999. I rapporti tra ciascuna Agenzia e il Ministero sono regolati mediante convenzioni triennali, con adeguamento annuale, stipulate sulla base degli atti di indirizzo, ove sono stabiliti, in particolare, i servizi da fornire ai contribuenti, le strategie per migliorare la qualità delle prestazioni offerte, le relative risorse e gli importi da trasferire. Le convenzioni prevedono anche le modalità con cui viene assicurata al Ministero la conoscenza di tutte le informazioni necessarie per valutare l'operato delle Agenzie, con riferimento alla organizzazione, ai processi e all'utilizzo delle risorse.

2. Raccomandazioni comuni per la prevenzione della corruzione

2.1. Integrità dei dipendenti e misure collegate alla verifica dell'assenza di conflitto di interessi

Nel corso dei lavori del tavolo tecnico è emerso come orientamento di fondo quello secondo cui per le tipologie di interessi incisi dall'attività delle Agenzie e per la delicatezza delle materie trattate e dei servizi resi dalle stesse, è richiesto da parte dei dipendenti delle Agenzie un rispetto particolarmente rigoroso dei principi di imparzialità, integrità e lealtà cui sono tenuti tutti i dipendenti pubblici.

Infatti, come già accennato, occorre considerare che il personale, che svolge attività che possono anche richiedere elevati gradi di specializzazione, ha contatti costanti con una platea amplissima di

stakeholders, siano essi privati, professionisti, imprese o altri enti pubblici ed è pertanto particolarmente esposto a pressioni che possono essere esercitate per condizionarne l'attività e orientare scelte e decisioni dell'amministrazione per il perseguimento di interessi indebiti, con pregiudizio del corretto perseguimento dell'interesse pubblico.

Una speciale attenzione meritano, pertanto, le misure di prevenzione della corruzione che fanno leva sul comportamento dei dipendenti e sull'assenza di conflitti di interesse, quali, in primo luogo, i codici di comportamento/codici etici, la disciplina sulle attività incompatibili con i compiti istituzionali e sulle inconferibilità di incarichi e quella sulle autorizzazioni delle attività compatibili.

L'esigenza di regolare, in particolare, lo svolgimento di eventuali attività esterne da parte del personale delle Agenzie fiscali è stata da tempo avvertita dal legislatore prima della l. 190/2012, tenendo conto della peculiare esperienza e della specializzazione maturate nel rapporto di lavoro con le Agenzie e della prossimità con soggetti operanti in svariati ambiti professionali. È stata pertanto emanata una normativa speciale con il d.P.R. 16 gennaio 2002, n. 18 (*Regolamento recante disposizioni per garantire l'autonomia tecnica del personale delle Agenzie fiscali)* ove si prevede un regime di incompatibilità di determinate attività, proprio in ragione della specificità delle funzioni attribuite alle Agenzie.

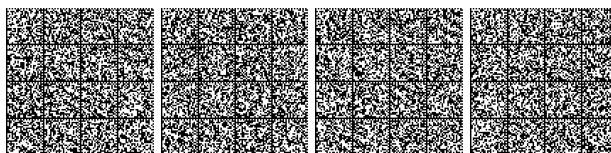
Al riguardo, l'art. 4 del d.P.R. n. 18/2002 prevede che il «*personale delle agenzie fiscali non svolge attività o prestazioni che possano incidere sull'adempimento corretto o imparziale dei doveri d'ufficio, e non esercita, a favore di terzi, attività di consulenza, assistenza e rappresentanza in questioni di carattere fiscale, tributario e comunque connesse ai propri compiti istituzionali*». In particolare, «*al personale delle agenzie è inibito lo svolgimento…delle attività fiscali o tributarie proprie o tipiche degli avvocati, dei dottori commercialisti, dei ragionieri e dei periti commerciali e dei consulenti del lavoro, nonché delle attività relative a servizi contabili e elaborazione dati, nonché a servizi di certificazione delle firme elettroniche o altri servizi connessi a tali firme, di informazione commerciale, delle attività proprie o tipiche degli ingegneri, architetti, geometri, periti tecnici, consulenti immobiliari, agenti immobiliari e delle attività relative a servizi connessi agli immobili, nonché delle attività proprie o tipiche degli spedizionieri doganali, e di ogni altra attività che appaia incompatibile con la corretta e imparziale esecuzione dell'attività affidata all'Agenzia fiscale.*»

Nella stessa direzione, sia pure sotto un profilo diverso, vanno anche le norme speciali sul *pantouflage,* contenute nel d.P.R. 29 settembre 1973, n. 600, art. 63, di cui si darà conto nel prosieguo.

La menzionata disciplina di settore costituisce pertanto il principio che orienta le Agenzie nell'adozione delle misure per assicurare l'indipendenza e correttezza del personale, affiancandosi alle disposizioni generali dettate in materia per i dipendenti pubblici e integrate dalla più recente normativa sulla prevenzione della corruzione.

2.1.1. Codici di comportamento

I codici di comportamento rappresentano una delle più significative misure di carattere generale previste dalla l. 190/2012 per la promozione dei doveri costituzionali di lealtà, diligenza, imparzialità e buona condotta, declinati nella disciplina generale dal d.P.R. 16 aprile 2013, n. 62, «*Regolamento recante il codice di comportamento dei dipendenti pubblici, ai sensi dell'art. 54 del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165*» (cfr. § 8, Parte generale).

Mentre l'Agenzia delle entrate e l'Agenzia delle dogane e dei monopoli, in quanto enti pubblici non economici, sono tenute ad adottare i codici di comportamento a integrazione e specificazione del codice di comportamento dei dipendenti pubblici, ai sensi dell'art. 54 del d.lgs. 165/2001 e del d.P.R. n. 62/2013, le Agenzie del demanio e entrate riscossione, in quanto enti pubblici economici, adottano codici etici.

Durante i lavori del tavolo tecnico è stato rilevato che tutte le Agenzie hanno adottato i rispettivi codici.

Il codice di comportamento dell'Agenzia delle entrate e dell'Agenzia delle dogane e monopoli, in gran parte richiamano le disposizioni in materia di conflitto di interessi, obbligo di astensione e incompatibilità stabilite nella normativa vigente, in primo luogo quelle dettate per i dipendenti delle Agenzie fiscali al citato art. 4 del d.P.R. n. 18/2002. Viene chiarito che il personale non può svolgere attività che possono incidere sull'adempimento corretto e imparziale dei doveri d'ufficio.

Alcune disposizioni risultano contestualizzate e aderenti alle funzioni proprie delle Agenzie, quali ad esempio quelle riguardanti gli obblighi in materia di corretto utilizzo degli strumenti informatici, volti a contrastare il fenomeno dell'accesso abusivo alle banche dati ovvero al di fuori delle prescritte autorizzazioni o per motivi che esulino i compiti d'ufficio. Norme di comportamento specifiche sono anche dettate per le attività istituzionali esterne, concernenti verifiche e ispezioni, tenendo conto che il personale delle Agenzie nei rapporti con il pubblico ispira la propria condotta all'osservanza dei principi contenuti nello Statuto dei diritti del contribuente, di cui alla legge 27 luglio 2000, n. 212.

In questa sede si ritiene opportuno sottolineare, anche in vista di aggiornamenti, l'importanza di dare luogo alla elaborazione dei codici previa procedura aperta alla partecipazione sia interna che esterna di portatori di interesse, come ogni amministrazione è tenuta a svolgere in vista dell'approvazione definitiva del codice di comportamento (art. 54, co. 5, del d.lgs. 165/2001). Ciò al fine di acquisire suggerimenti e proposte di modifica/integrazione da parte di tutto il personale per una migliore formulazione del testo. La procedura favorisce altresì una maggiore consapevolezza e sensibilizzazione di tutti i dipendenti rispetto al contenuto dei codici.

Analogamente, potrebbe essere indagata la percezione di comportamenti scorretti da parte del personale, mediante, ad esempio, appositi questionari, con l'obiettivo – in sede di aggiornamento del codice - di mettere maggiormente a fuoco quei comportamenti che, a prescindere dalla gravità, sono idonei a pregiudicare il raggiungimento degli obiettivi istituzionali e a procurare un danno all'immagine dell'Agenzia. In tal senso sarà utile conoscere l'esito della consultazione che risulta essere stata avviata dall'Agenzia delle entrate.

I codici etici dell'Agenzia del demanio e dell'Agenzia delle entrate-riscossione, pur essendo attuativi del modello organizzativo previsto dal d.lgs. 231/2001 per escludere la responsabilità amministrativa delle persone giuridiche, delle società e delle associazioni anche prive di personalità giuridica, risultano ispirati ai principi dettati dal d.lgs. 165/2001 per i dipendenti pubblici.

Le norme di comportamento e i doveri, riferiti a tutti i soggetti che operano nell'Agenzia o che hanno rapporti di collaborazione, pur sostanzialmente in linea con quelli stabiliti nel d.P.R. n. 62/2013, potrebbero essere ancor più contestualizzati con riferimento a doveri specifici relativi alle attività svolte dalle Agenzie (cfr., ad esempio, nella parte II, la raccomandazione formulata in merito al personale dell'Agenzia delle entrate addetto alle verifiche delle dichiarazioni *Docfa*). Il regolamento volto a garantire l'autonomia tecnica del personale (d.P.R. n. 18/2002) non risulta, peraltro, richiamato.

2.1.2. Controllo sugli incarichi esterni e regolamentazione

Una particolare attenzione merita il tema dello svolgimento di incarichi esterni da parte dei dipendenti delle Agenzie fiscali. L'elevata specializzazione di alcune professionalità può dar luogo a opportunità di incarichi in conflitto di interessi con l'esercizio delle funzioni istituzionali, come risulta dalla normativa speciale sopra richiamata.

Anche per quanto concerne la possibilità di svolgere attività esterne, non comprese nei compiti d'ufficio, occorre, dunque, applicare in modo rigoroso la disciplina speciale e quella di cui all'art. 53 del d.lgs. 165/2001, sul conferimento di incarichi ai dipendenti pubblici e sul relativo regime autorizzatorio. Il principio generale ad essa sotteso è il divieto per le pubbliche amministrazioni di conferire ai dipendenti incarichi, al di fuori dei compiti d'ufficio, che non siano previsti da una espressa previsione normativa o in assenza di una specifica autorizzazione. In considerazione delle modifiche apportate dalla l. 190/2012 all'art. 53 del d.lgs. 165/2001, ad avviso dell'Autorità tale principio vale sia in caso di onerosità che di gratuità dell'incarico.

È quindi necessario ribadire la necessità per l'amministrazione di fissare criteri oggettivi e predeterminati per il conferimento o per l'autorizzazione di incarichi al fine sia di escludere casi di incompatibilità, sia di evitare situazioni di conflitto, anche potenziali, di interessi (cfr. art. 53, co.5, come modificato dalla l. 190/2012).

Ad avviso dell'Autorità, è opportuno che le Agenzie prestino una particolare attenzione a questa normativa in modo che risultino chiaramente stabilite le modalità procedurali relative alla richiesta di autorizzazione/comunicazione da parte del dipendente e alla valutazione/decisione da parte dell'Agenzia.

In considerazione di quanto emerso nel corso dei lavori del tavolo tecnico, si raccomanda di adottare atti o integrare/aggiornare quelli esistenti al fine di assicurare la trasparenza dell'iter procedurale relativo allo svolgimento di tutti gli incarichi, oltre quelli relativi ad attività esterne, quali la partecipazione a convegni e seminari, tipologia che risulta più frequentemente oggetto di regolamentazione da parte delle Agenzie.

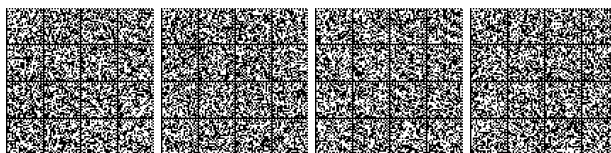
Si ricorda, inoltre, che per tutti gli incarichi autorizzati o conferiti deve essere assicurata la trasparenza ai sensi dell'art. 18 del d.lgs. 33/2013 e, per i dirigenti, anche ai sensi dell'art. 14.

2.1.3. Inconferibilità e incompatibilità di incarichi dirigenziali

In considerazione del rilievo che il profilo dell'assenza del conflitto di interessi assume per le Agenzie, l'Autorità ha evidenziato l'importanza del rispetto della disciplina sulle inconferibilità ed incompatibilità degli incarichi a cominciare dalle autodichiarazioni sull'assenza di incompatibilità e di conflitti di interesse da parte dei dirigenti da incaricare e dalle verifiche che l'amministrazione deve compiere su di esse, secondo quanto indicato dall'Autorità nella delibera n. 833/2016.

Da quanto emerso in sede di riunioni del tavolo tecnico, risulta che in tutte le Agenzie i dirigenti, all'atto del conferimento dell'incarico, sottoscrivono una dichiarazione attestante l'assenza di situazioni di incompatibilità e di conflitto di interesse.

È stato inoltre rilevato che almeno in due Agenzie viene svolto un controllo a campione - secondo quanto previsto dalla legge 23 dicembre 1996, n. 662, art. 1, co. 62[17], - ai fini del rispetto della esclusività del rapporto di lavoro. Il controllo avviene a sorteggio, seguito anche mediante il riscontro di eventuali incongruenze sulla base di dati disponibili nelle banche dati interne.

[17] «*Per effettuare verifiche a campione sui dipendenti delle pubbliche amministrazioni, finalizzate all'accertamento dell'osservanza delle disposizioni di cui ai commi da 56 a 65, le amministrazioni si avvalgono dei rispettivi servizi ispettivi, che, comunque, devono essere costituiti entro il termine perentorio di trenta giorni dalla data di entrata in vigore della presente legge. Analoghe verifiche sono svolte dal Dipartimento della funzione pubblica che può avvalersi, d'intesa con le amministrazioni interessate, dei predetti servizi ispettivi, nonché, d'intesa con il Ministero delle finanze ed anche ai fini dell'accertamento delle violazioni tributarie, della Guardia di finanza*».

Le incompatibilità e gli obblighi di astensione per la gestione del conflitto di interessi sono disciplinati nei codici di comportamento e nei codici etici.

Uno dei temi discussi nel corso dei lavori del tavolo ha riguardato l'applicazione del d.lgs. 39/2013, recante disposizioni in materia di inconferibilità e incompatibilità di incarichi presso le pubbliche amministrazioni e presso enti di diritto privato in controllo pubblico, alla nomina dei componenti dei comitati di gestione delle Agenzie, disciplinata dal d.lgs. 300/1999.

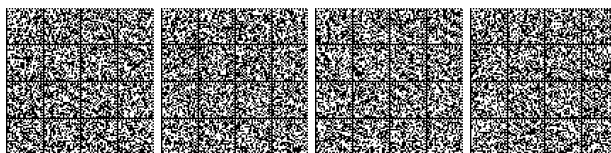
Ciò in quanto la disposizione dell'art. 12 del d.lgs. 39/2013 – ai sensi del quale *gli incarichi dirigenziali, interni ed esterni, nelle pubbliche amministrazioni, negli enti pubblici economici e negli enti di diritto privato in controllo pubblico sono incompatibili con l'assunzione e il mantenimento, nel corso dell'incarico, della carica di componente dell'organo di indirizzo nella stessa amministrazione o nello stesso ente pubblico che ha conferito l'incarico* - si pone in contrasto con l'art. 67, co. 3, del d.lgs. 300/1999 ove è stabilito che due componenti dei comitati di gestione sono nominati fra i dirigenti dell'Agenzia.

Come illustrato dai rappresentanti delle Agenzie, la questione è stata sottoposta dal MEF al Consiglio di Stato, che con pareri n. 1401/2015 e n. 375/2016, ha evidenziato la *ratio* delle due discipline, l'una volta a garantire l'esperienza specifica dei componenti dei comitati (attesi i compiti di indirizzo elencati all'art. 68 del d.lgs. 300/1999), l'altra a rimuovere la causa di conflitto di interessi discendente dal contemporaneo esercizio di funzioni di indirizzo e di funzioni gestorie. È stata pertanto prospettata la soluzione di affidare l'incarico di componente del comitato di gestione a dirigenti delle Agenzie cessati dal servizio per raggiunti limiti di età.

2.2. Pantouflage

Il fenomeno del *pantouflage* nelle Agenzie è meritevole di attenzione in ragione delle peculiari professionalità maturate nell'ambito del rapporto di lavoro con l'amministrazione e dei contatti frequenti con imprese/soggetti privati. Può, infatti, configurarsi il rischio che il dipendente sfrutti la posizione ricoperta al fine di precostituirsi posizioni di vantaggio di cui beneficiare una volta cessato dal servizio, ottenendo contratti di lavoro con i soggetti privati destinatari della propria attività. Può anche verificarsi il rischio che i privati, per ottenere vantaggi impropri, condizionino l'attività dei dipendenti dell'Agenzia, promettendo assunzioni o incarichi.

A riprova dell'importanza di una disciplina che regoli le conseguenze del passaggio di un dipendente delle Agenzie nel settore privato, si rammenta la normativa speciale contenuta nel decreto del Presidente della Repubblica 29 settembre 1973, n. 600, «*Disposizioni comuni in materia di accertamento sulle imposte dei redditi*», art. 63, co. 4, ove è stabilito per i dipendenti dell'amministrazione finanziaria, ancorché iscritti in un albo professionale, uno specifico divieto a esercitare funzioni di assistenza e di rappresentanza presso gli uffici finanziari e davanti alle commissioni tributarie, nei due anni successivi alla data di cessazione del rapporto d'impiego. La violazione è punita con una sanzione amministrativa da mille a cinquemila euro. L'esercizio di tali attività, comunque, dopo i due anni, è subordinato ad una specifica autorizzazione.

Una fattispecie peculiare nell'ambito delle competenze dell'Agenzia delle dogane e dei monopoli è stata segnalata con riferimento all'esercizio della professione di spedizioniere, che è possibile espletare, in presenza di determinati requisiti, anche successivamente al collocamento a riposo del dipendente, dopo un periodo di uno o due anni, ai sensi dell'art. 49 del d.P.R. 43/1973 (testo unico delle

disposizioni legislative in materia doganale). Ai fini dello svolgimento della professione è richiesta, oltre all'abilitazione rilasciata dall'Agenzia, anche l'iscrizione in un apposito albo tenuto dalla stessa.

A parte la disciplina di settore, la normativa generale sul *pantouflage* prevista dall'art. 53, co. 16-*ter,* del d.lgs. 165/2001, introdotto dalla l. 190/2012, è applicabile direttamente ai dipendenti dell'Agenzia delle entrate e dell'Agenzia delle dogane e dei monopoli ed è richiamata nei rispettivi codici di comportamento. Inoltre il divieto è applicabile all'Agenzia delle entrate-riscossione e all'Agenzia del demanio nei limiti in cui l'art. 21 del d.lgs. 39/2013, ai fini dell'applicazione del citato art. 53, co.16-*ter*, ha equiparato ai dipendenti pubblici i soggetti che, negli enti pubblici e negli enti di diritto privato in controllo pubblico, sono titolari degli incarichi considerati dal medesimo decreto (in merito all'applicabilità del d.lgs. 39/2013 agli enti pubblici economici, cfr. Cons. Stato, Sez. V, n. 126/2018, citata nella parte generale del presente Aggiornamento). Ciò vuol dire che, negli enti pubblici economici, i componenti degli organi di indirizzo e i soggetti che ricoprono incarichi di amministratore o dirigenziali, specificati all'art. 1 del d.lgs. 39/2013, sono sottoposti al divieto stabilito all'art. 53, co. 16-*ter*, del d.lgs. 165/2001.

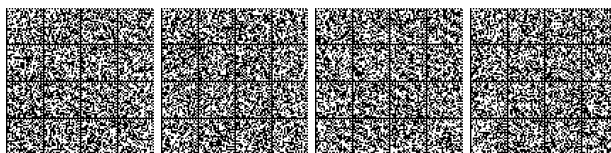
Sotto il profilo applicativo, le Agenzie hanno riscontrato la stessa difficoltà rilevata in tutte le pubbliche amministrazioni, in merito al controllo in concreto del rispetto della disposizione. Le criticità sono dovute anche all'incertezza interpretativa in ordine al soggetto competente ad accertare la violazione e a irrogare le relative sanzioni (cfr. § 9, Parte generale). Nei casi della normativa speciale sopra vista, alcune delle problematiche generali sono attenuate da previsioni normative più chiare e dal fatto che per l'esercizio delle attività ivi considerate è prevista un'autorizzazione. Il che consente di verificare in modo più agevole il rispetto della disciplina sul *pantouflage*. Ciò non toglie che permangono per le Agenzie difficoltà a garantire il rispetto del divieto posto dall'art. 53, co. 16-*ter*.

In attesa di una più compita definizione dell'istituto (cfr. Parte generale), ad avviso dell'Autorità è opportuno che le Agenzie introducano nei PTPC misure di controllo sul divieto di *pantouflage,* anche a partire dall'esperienza maturata nell'applicazione della normativa speciale.

2.3. Informatizzazione e interoperabilità delle banche dati

In via generale, lo strumento privilegiato individuato dalle Agenzie fiscali per la prevenzione della corruzione e largamente attuato è la progressiva informatizzazione sia delle attività operative connesse alle competenze, cd. "*core*", sia delle attività relative alla *governance* della struttura. Tra le principali finalità sottese a tale strumento, oltre allo snellimento dei procedimenti amministrativi, vi è quella di limitare la discrezionalità degli operatori, eliminando o riducendo in modo significativo gli interventi manuali e il rischio di possibili alterazioni dei dati o documenti che sono nella disponibilità delle Agenzie. Il perseguimento di tale scopo consentirebbe in sostanza di diminuire gli episodi di *mala gestio*. [18]

Al riguardo, nel corso dei lavori si è valutato necessario implementare il presidio dell'informatizzazione, in linea con l'evoluzione del quadro normativo che ha introdotto procedure orientate verso la completa automazione dei processi. In tal senso, può citarsi l'obbligo di emissione e ricezione delle fatture elettroniche per le operazioni di cessioni di beni e prestazioni di servizi tra soggetti residenti, stabiliti o identificati in Italia utilizzando il Sistema di Interscambio e per la

[18] Con provvedimento del Direttore dell'Agenzia delle entrate del 30 aprile 2018, sono state definite le regole tecniche per l'emissione e la ricezione delle fatture elettroniche di cui alla predetta disposizione; per le fatture elettroniche da inviare alle pubbliche amministrazioni restano valide le modalità stabilite nel d.m. n. 55/2013.

trasmissione telematica dei dati relativi alle operazioni di cessione di beni e di prestazione di servizi transfrontaliere, previsto dalla l. 205/2017, art. 1, co. 909, che ha modificato l'art. 1 del d.lgs. 127/2015.

Il ruolo determinante della informatizzazione dei processi emerge in modo chiaro dalla illustrazione contenuta nella parte II del presente approfondimento, con riferimento, ad esempio, alla gestione degli archivi catastali (Agenzia delle entrate), alla rateizzazione dei debiti al di sotto di un determinato importo (Agenzia delle entrate-riscossione), all'attività estimale (Agenzia del demanio), al circuito doganale di controllo e allo sgravio o rimborso dell'imposta sul valore aggiunto (Agenzia delle dogane e monopoli). Nella discussione del tavolo tecnico si è anche rilevato che le criticità riscontrate in alcuni ambiti sono dovute proprio all'assenza di strumenti informatici; ad esempio, è stato segnalato che la mancanza del registro informatizzato nella gestione dei beni custoditi dall'Agenzia delle dogane e monopoli costituisce un fattore di rischio corruttivo.

In relazione a una sempre più marcata informatizzazione dei processi, si è ritenuto rilevante, anche ai fini dei presidi anticorruzione, il potenziamento della interoperabilità tra le varie banche dati esistenti nelle Agenzie, sia nelle procedure interne a ciascun ente (cfr., ad esempio, nella parte II, l'integrazione delle banche dati prevista per rafforzare il sistema dei controlli dell'Agenzia delle dogane e monopoli) sia nei rapporti tra i quattro enti pubblici. Il rafforzamento della cooperazione fra le Agenzie e l'utilizzo efficiente delle banche dati hanno, infatti, ricadute positive anche sotto il profilo dell'efficacia dei controlli e del contrasto degli illeciti in materia tributaria e delle frodi fiscali. L'interoperabilità è prevista dalla normativa vigente ma non ancora pienamente attuata.

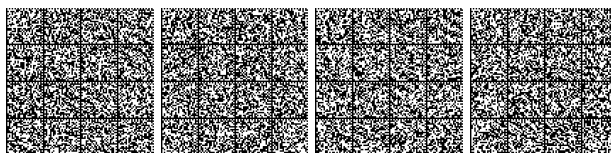
Lo scambio delle informazioni e la condivisione dei sistemi informatici – come ribadito dal MEF nell'atto di indirizzo per il conseguimento degli obiettivi di politica fiscale per gli anni 2018-2020 – assumono un particolare rilievo per semplificare, in un'ottica di collaborazione, l'espletamento delle attività connesse ai fini istituzionali delle Agenzie, a vantaggio della celerità dei procedimenti.

Le soluzioni sino ad oggi adottate per superare le criticità causate dal difetto di coordinamento sono spesso di carattere parziale, quali quelle indicate dal legislatore con l'emanazione di norme specifiche o individuate dalle stesse Agenzie mediante la stipula di apposite convenzioni che consentono di mettere a disposizione determinati dati e di definire congiuntamente modalità operative volte a facilitare i flussi documentali (cfr. il recente accordo fra l'Agenzia del demanio e l'Agenzia delle entrate, coinvolte nelle procedure per l'attestazione di congruità del prezzo di acquisto di immobili da parte delle pubbliche amministrazioni diverse dallo Stato o per il nulla osta al canone di locazione).

In considerazione di quanto sopra, si auspica l'adozione di iniziative di ampio respiro volte a favorire il dialogo dei sistemi operativi, nel rispetto comunque dei principi di proporzionalità e non eccedenza dei dati accessibili, in coerenza con la disciplina sul trattamento di categorie particolari di dati personali.

2.3.1. Accesso abusivo alle banche dati

Una delle criticità che possono essere strumentali a fenomeni corruttivi concerne l'utilizzo improprio dei sistemi informatici al di fuori delle prescritte autorizzazioni o per motivi non attinenti ai compiti d'ufficio o alle mansioni del dipendente.

Il problema degli accessi indebiti al sistema informatico riguarda in generale la possibilità che i dipendenti, pur essendo abilitati, si inseriscano nel sistema per scopi o finalità estranee a quelle per le quali la facoltà di accesso è stata loro attribuita, al fine di carpire alcuni dati e portarli a conoscenza di terzi o per conseguire finalità illecite.

Tale criticità emerge in modo evidente dal PTPC 2018-2020 dell'Agenzia delle entrate, ove si sottolinea l'incremento dei reati di accesso abusivo al sistema informatico, rispetto ai reati di corruzione e concussione, alla luce dei dati riportati nell'allegato 3 del PTPC e aggiornati al 31 dicembre 2017, sul coinvolgimento dei dipendenti in procedimenti penali.

Il fenomeno è comunque particolarmente significativo nelle Agenzie fiscali, che sono pertanto tenute a inserire nei PTPC le adeguate misure di prevenzione, riguardanti non solo il monitoraggio ma anche il controllo sull'uso improprio delle banche dati (cfr., ad esempio, le indicazioni contenute nella parte II, riguardanti l'accesso alle banche dati catastali e ai registri di pubblicità immobiliare dell'Agenzia delle entrate e i processi di competenza dell'Agenzia delle entrate-riscossione). Ciò tenendo anche conto, delle specifiche misure volte a prevenire accessi non autorizzati e trattamenti illeciti dei dati personali già prescritte dal Garante per la protezione dei dati personali a tutte le pp.aa[19] e all'Agenzia delle entrate nello specifico[20].

2.4. I sistemi dei controlli interni

Altro profilo trasversale di analisi esaminato nel tavolo di lavoro ha riguardato il sistema dei controlli esistenti, della loro impostazione e della loro efficacia e il sistema dei controlli sull'attuazione delle misure di prevenzione della corruzione previste nei PTPC delle Agenzie.

Al riguardo, giova sottolineare che i compiti relativi alla verifica dell'attuazione delle misure di prevenzione della corruzione, attribuiti al RPCT, sono complementari rispetto a quelli ordinari posti in capo agli organi di controllo interni o esterni all'amministrazione, secondo un modello organizzativo fondato sulla ottimizzazione e non sulla sovrapposizione dei diversi sistemi di controllo anche al fine di contenere fenomeni di *maladministration*.

Pur tenendo conto delle diverse discipline, può essere utile realizzare una efficace sinergia, sin dalla fase della programmazione, di tutte le attività di controllo connesse alle specifiche funzioni delle singole Agenzie fiscali, oltre a quelle proprie di ogni amministrazione, con il sistema dei controlli per la prevenzione della corruzione. A tale fine, l'Autorità raccomanda di promuovere l'interazione e il coordinamento delle strutture preposte e valuta positivamente le scelte volte ad attribuire l'incarico di RPCT al responsabile dell'Audit o di altra struttura che svolge controlli interni.

In una prospettiva evolutiva di rafforzamento delle misure di prevenzione, l'esperienza maturata nell'ambito dei controlli da parte delle Agenzie, tenuto conto dei fenomeni corruttivi emersi, ha offerto alcuni spunti di riflessione. In particolare, è stata rilevata l'opportunità di affiancare l'attuale approccio basato sull'analisi dei processi con quello che più propriamente attiene alla valutazione del "*modus operandi*" del personale, che, in modo trasversale nelle diverse aree di attività, possono essere sintomatici di un evento corruttivo.

L'ANAC auspica, inoltre, di rafforzare la trasparenza dei controlli effettuati, sia ordinari sia sulle misure di prevenzione della corruzione, in modo da rendere conoscibile e apprezzabile l'efficacia dell'attività di verifica compiuta. In particolare, sarebbe opportuno dare adeguata comunicazione a tutte le articolazioni territoriali in merito ai risultati dei controlli, nonché pubblicare sui siti istituzionali le

[19] Provv. del 2 luglio 2015 n. 393, in www.gpdp.it, doc. web n. 4129029.
[20] Cfr., provvedimenti del 18 settembre 2008, ivi, doc. web n. 1549548; del 17 aprile 2012 n. 145, ivi, doc. web n. 1886775, del 15 novembre 2012 n. 861, ivi, doc. web n. 2099774.

informazioni sia di carattere quantitativo sia attinenti ai criteri adottati per la selezione delle strutture/operazioni sottoposte a controllo, alla tipologia del controllo effettuato e agli esiti ottenuti. L'esigenza di maggiore trasparenza dei controlli è sottolineata con riferimento ai diversi processi delle Agenzie presi in esame nella parte II, quali, ad esempio, quelli attinenti alle verifiche periodiche effettuate dai Direttori provinciali dell'Agenzia delle entrate sulle dichiarazioni *Docfa* concernenti i dati catastali, all'attuazione della turnazione dei *team* nell'accertamento dell'imposta non dichiarata, alla rateizzazione dei debiti e alla sospensione legale della riscossione (Agenzia delle entrate-riscossione).

A tale riguardo, tenendo conto delle osservazioni formulate in sede di tavolo tecnico, potrebbe essere utile predisporre un documento sulla base di quanto riportato, con riferimento ai controlli e ai loro esiti, nel rapporto annuale di verifica sulla gestione delle Agenzie fiscali, elaborato dal Ministero dell'economia e finanze. Gli elementi informativi contenuti nel rapporto dovrebbero essere integrati con dati ulteriori sia di tipo quantitativo sia qualitativo, distinti per ambiti territoriali. È altamente auspicabile la pubblicazione di tali dati sul sito istituzionale delle Agenzie avendo riguardo alle indicazioni sulla qualità dei dati contenute agli artt. 6, 7 e 7-bis del d.lgs. 33/2013.

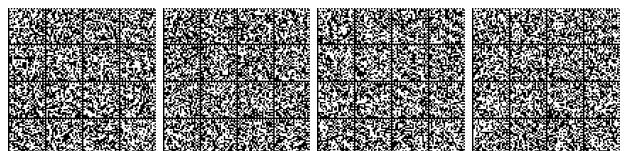
2.5. Rotazione

Altro tema di interesse comune alle Agenzie fiscali attiene alla rotazione del personale.

Al riguardo, si è rilevato che per quel che concerne i dirigenti, molti poteri sono accentrati in capo ai direttori delle articolazioni territoriali. In molti casi ricadono sui direttori in questione scelte in ordine, ad esempio, alla selezione dei soggetti da sottoporre a controllo e alla composizione dei team di controllo (cfr., ad esempio, nella parte II, il processo relativo all'accertamento dell'imposta non dichiarata di competenza dell'Agenzia delle entrate), alla modalità di svolgimento del controllo, oltre alle competenze attribuite in relazione ai servizi da erogare. L'avvicendamento, che risulterebbe limitato in alcuni casi per problemi di organico ridotto, si configura quindi quale saliente misura di prevenzione di fenomeni corruttivi, che potrebbero scaturire da un prolungato esercizio di attività discrezionali in un determinato contesto.

Come riferito nel corso dei lavori, invece, l'attuazione di tale misura sarebbe particolarmente problematica per il personale di livello non dirigenziale. Le maggiori difficoltà si riscontrano soprattutto in alcuni settori, laddove la carenza di risorse in organico, l'elevata specializzazione dei funzionari e l'articolazione spesso capillare degli uffici sul territorio, oltre ai limiti fissati nei contratti collettivi, renderebbero difficile la rotazione degli operatori.

L'Autorità non può qui che ribadire l'importanza dell'attuazione della misura sia per i dirigenti che per tutto il personale, come posto in rilievo nell'esame dei diversi processi, contenuto nella parte II. Anche alla luce dell'attività di vigilanza svolta nei confronti delle Agenzie fiscali[21], si rammenta ad ogni buon conto la raccomandazione contenuta nel PNA 2016 in merito alla necessità di introdurre misure alternative in caso di impossibilità di dare luogo alla rotazione, allo scopo di evitare che il soggetto non sottoposto a rotazione abbia il controllo esclusivo dei processi, con particolare riguardo a quelli

[21] Il competente Ufficio dell'Autorità ha avviato un procedimento per l'emanazione di un provvedimento d'ordine nei confronti dell'Agenzia delle dogane e dei monopoli, ai sensi dell'art. 11, co.1, lett. c) del regolamento sull'esercizio dell'attività di vigilanza in materia di prevenzione della corruzione. L'istruttoria ha riguardato l'applicazione della misura della rotazione e si è conclusa con l'archiviazione, per avvenuto adeguamento, del procedimento a seguito dei riscontri forniti dall'Agenzia.

considerati a maggior rischio corruttivo. Si fa presente, inoltre, l'obbligo di dare conto nei PTPC della eventuale mancata attuazione della misura e della relativa motivazione (cfr. § 10, Parte generale).

Una problematica specifica è stata segnalata nel corso dei lavori del tavolo tecnico in ordine all'individuazione dei responsabili del procedimento nelle procedure di affidamento degli appalti o delle concessioni, ai sensi dell'art. 31 del decreto legislativo 18 aprile 2016, n. 50, recante il codice dei contratti pubblici. In merito, si osserva che le disposizioni del codice prevedono che il RUP sia nominato «*tra i dipendenti di ruolo…dotati del necessario livello di inquadramento giuridico in relazione alla struttura della pubblica amministrazione e di competenze professionali adeguate*» (art. 31, co. 1). L'Autorità con le Linee guida n. 3, aggiornate al d.lgs. 56/2017, ha fornito indicazioni al riguardo, esprimendo una preferenza per i dipendenti che siano inquadrati come dirigenti o dipendenti con funzioni direttive. Peraltro, nelle Linee guida si precisa che «*in caso di carenza in organico della suddetta unità organizzativa*", il RUP può essere scelto «*tra i dipendenti in servizio con analoghe caratteristiche*». Ciò che rileva è che il RUP sia in possesso delle competenze professionali adeguate ai compiti da svolgere, nel rispetto di quanto previsto all'art. 31 cit.. A tal fine, le Linee guida suggeriscono diverse opzioni che contemplano la possibilità di attribuire l'incarico anche a dipendenti di qualifica non dirigenziale.

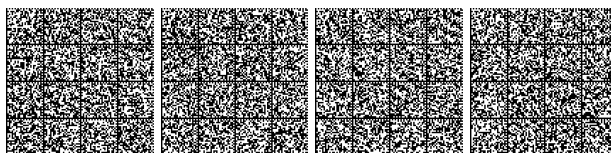
Le Linee guida hanno inoltre evidenziato che nel caso in cui sia individuato un RUP carente dei requisiti richiesti, la stazione appaltante affida lo svolgimento delle funzioni di supporto ad altri dipendenti in possesso dei requisiti carenti in capo al RUP o, in mancanza, a soggetti esterni aventi le specifiche competenze richieste dal codice e dalle Linee guida, nel rispetto delle procedure e con le modalità stabilite nel codice per l'affidamento di tali prestazioni.

Si ritiene pertanto che le soluzioni prospettate dall'Autorità, ai sensi della normativa vigente, siano in linea con l'esigenza rappresentata dalle Agenzie di fare riferimento a una platea potenzialmente ampia di soggetti cui affidare l'incarico e di non disperdere l'esperienza e la professionalità maturate dai dipendenti in tale ambito, con il duplice scopo di assicurare la migliore gestione dell'appalto e di favorire l'attuazione della misura della rotazione.

2.6. Trasparenza

La trasparenza, come noto, costituisce un'importante misura di prevenzione della corruzione e allo stesso tempo uno strumento di garanzia dei diritti essenziali dei cittadini e «*precondizione per rafforzare e ricostruire il rapporto di fiducia fra cittadini e poteri pubblici*» (Cons. Stato, parere n. 515 del 24 febbraio 2016 sullo schema di decreto legislativo recante modifiche alle disposizioni in materia di prevenzione della corruzione, pubblicità e trasparenza). Ciò vale tanto più in un settore così delicato e nevralgico per i rapporti fra le istituzioni e cittadini, imprese, professionisti, quale quello in cui operano le Agenzie fiscali.

2.6.1. Pubblicazione dati, documenti e informazioni ai sensi del d.lgs. 33/2013

Come accennato in premessa, alla luce dell'ambito soggettivo definito all'art. 2-bis del d.lgs. 33/2013, l'Agenzia delle entrate e l'Agenzia delle dogane e dei monopoli, in quanto ricomprese tra le pubbliche amministrazioni, applicano integralmente la disciplina in materia di trasparenza. L'Agenzia del demanio e l'Agenzia delle entrate-riscossione, enti pubblici economici, sono tenute al rispetto dei medesimi obblighi, secondo criteri di compatibilità, come indicato dall'ANAC nella determinazione n. 1134/2017, cit.).

Tutte le Agenzie sono inoltre tenute a garantire l'accesso civico cd. generalizzato (FOIA), ai sensi degli artt. 5 e 5-bis del d.lgs. 33/2013. Il riferimento alle Linee guida dell'ANAC, adottate con la determinazione n. 1309/2016, consente di superare alcune questioni sollevate nel corso dei lavori del tavolo tecnico a proposito dei rapporti fra l'accesso civico generalizzato e l'accesso ai sensi della l. 241/1990.

Le Agenzie pubblicano il registro degli accessi con riferimento all'accesso civico e all'accesso civico cd. generalizzato, ai sensi dell'art. 5, co. 1 e 2, del d.lgs. 33/2013. Per quanto riguarda l'accesso ai sensi della l. 241/1990, i registri dell'Agenzia delle entrate, dell'Agenzia delle entrate-riscossione e dell'Agenzia delle dogane e dei monopoli non contengono i relativi dati, visto l'elevatissimo numero di istanze presentate. Pur comprendendo le ragioni che non rendono agevolmente sostenibile la pubblicazione di tali informazioni, sarebbe utile dare conto di rilevazioni aggregate sull'accesso documentale, in termini sia quantitativi sia di tipologia di atti richiesti.

In esito ai lavori del tavolo tecnico e alle verifiche effettuate dall'Autorità, complessivamente, dall'analisi della situazione dei siti istituzionali risulta un buon livello di adeguamento degli stessi alla normativa. Si richiama in via generale la necessità di aggiornare i dati presenti sul sito web, riportando, ove non siano intervenute variazioni, la data dell'ultimo controllo[22].

In considerazione della finalità delle norme sulla trasparenza, come anche declinate nella determinazione n. 1310/2016, l'Autorità raccomanda di agevolare l'accesso ai dati, documenti e informazioni da pubblicare ai sensi del d.lgs. 33/2013, mediante una migliore visualizzazione della sezione "Amministrazione trasparente" nella *home page* dei siti istituzionali delle Agenzie.

In un'ottica di favorire il rapporto con i numerosi portatori di interesse, l'Autorità auspica il ricorso anche alla pubblicazione dei cd. dati ulteriori (v. art. 7-*bis* del d.lgs. 33/2013), ove utili rispetto a esigenze di conoscenza rilevate dall'Agenzia anche con riferimento alle istanze FOIA pervenute.

[22] Permangono alcune criticità relative a dati particolari. Si rammenta che per i componenti degli organi di indirizzo l'esenzione dall'obbligo di pubblicare i documenti e le informazioni elencati all'art. 14, co. 1, opera solo nel caso in cui l'incarico sia attribuito a titolo gratuito, secondo quanto previsto all'art. 14, co. 1-bis. La deroga non si applica, pertanto, con riferimento alle Agenzie fiscali, ai membri esterni del comitato di gestione che percepiscono un compenso.
Con riguardo alla pubblicazione dei dati relativi agli incarichi dirigenziali, si fa presente che è tuttora pendente la questione di legittimità costituzionale delle disposizioni di cui all'art. 14, co. 1, lett. c) ed f), (compensi di qualsiasi natura connessi all'assunzione della carica; dichiarazioni patrimoniali e reddituali) e co.1-ter, (emolumenti complessivi percepiti a carico della finanza pubblica) del d.lgs. 33/2013 (cfr. ordinanza TAR Lazio, Sezione prima quater, 19 settembre 2017, n. 9828). La sospensione della vigilanza di ANAC in merito alla pubblicazione dei dati indicati dalle predette norme, nei termini da ultimo chiariti dall'ANAC con il comunicato del Presidente del 7 marzo 2018, lascia comunque immutato l'obbligo di pubblicazione degli altri dati previsti al citato art. 14, co. 1.
In merito alla trasparenza degli incarichi conferiti e autorizzati ai dipendenti delle Agenzie, ai sensi dell'art. 18 del d.lgs. 33/2013, si rinvia ai chiarimenti contenuti nell'allegato alla citata delibera ANAC n. 1310/2016, con riferimento all'oggetto, alla durata e al compenso spettante per ogni incarico.
In relazione ai dati riguardanti i provvedimenti, si precisa che la pubblicazione è volta a rendere noti gli estremi dei provvedimenti adottati. Per i bandi di gara e contratti, la trasparenza è riferita alla pubblicazione della documentazione e delle informazioni concernenti la selezione del contraente e l'esecuzione della prestazione, in conformità a quanto previsto all'art. 37 del d.lgs. 33/2013, che rinvia agli obblighi di pubblicazione stabiliti all'art. 1, co. 32 della l. 190/2012 e nel codice dei contratti pubblici (cfr. determinazione ANAC n. 1310/2016 e relativo allegato).
Per quanto concerne la pubblicazione dei costi contabilizzati dei servizi erogati (ai sensi dell'art. 32), in relazione alla carenza dei dati riscontrata, nel corso dei lavori del tavolo è emerso che le Agenzie stanno adeguando i propri sistemi di contabilità economica per elaborare un modello contabile/statistico che consenta di rilevare i costi di un determinato processo e/o prodotto.

2.6.2. OIV

Nel corso dei lavori del tavolo tecnico, è stato rilevato che le Agenzie utilizzano un unico OIV, competente per il MEF e per l'intera l'amministrazione economico-finanziaria[23]. La motivazione risiederebbe nel fatto che l'organo di indirizzo politico-amministrativo è il Ministro dell'economia e finanze, cui sono attribuiti compiti di programmazione, monitoraggio e valutazione delle attività delle Agenzie, ai sensi del d.lgs. 300/1999.

La scelta di un unico OIV – nel senso di attribuire a uno stesso organismo le competenze attinenti al MEF e alle Agenzia fiscali, caratterizzate da una complessa articolazione su tutto il territorio nazionale - merita una riflessione con riferimento all'effettiva sostenibilità dell'incarico. Posto che il ruolo dell'OIV, nella prevenzione della corruzione, è stato ancor più rafforzato a seguito delle modifiche apportate alla l. 190/2012 e al d.lgs. 33/2013 dal d.lgs. 97/2016, tale riflessione dovrebbe anche tener conto che l'organo di indirizzo politico-amministrativo potrebbe essere considerato il comitato di gestione delle Agenzie.

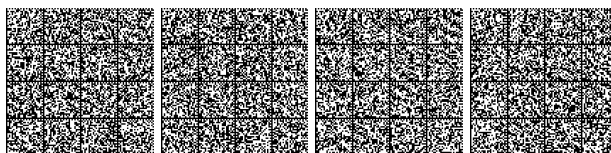
Giova rammentare, inoltre, che, ai sensi dell'art. 1, co. 8-bis, della l. 190/2012, l'OIV verifica la coerenza dei PTPC con gli obiettivi stabiliti nei documenti di programmazione strategico-gestionale. L'OIV, fra l'altro, valuta altresì i contenuti della relazione del RPCT rispetto agli obiettivi fissati inerenti alla prevenzione della corruzione e della trasparenza. L'OIV, inoltre, può chiedere al RPCT documenti e chiarimenti necessari per l'esercizio del controllo e convocare i dipendenti in audizione. Appare dunque quanto mai opportuno che la funzione di supporto della pubblica amministrazione nelle decisioni da assumere, configurabile in capo all'OIV, sia riconducibile a un organismo costituito in ogni p.a./ente.

D'altra parte, dal PTPC dell'Agenzia delle entrate-riscossione, si evince che l'OdV dell'ente, nominato ai sensi del d.lgs. 231/2001, è anche l'organismo deputato all'assolvimento degli obblighi di pubblicazione e al rilascio della relativa attestazione, in linea con le indicazioni fornite dall'ANAC nella determinazione n. 1134/2017.

Si auspica, pertanto, un intervento volto a prevedere una modifica organizzativa, affinché in ciascuna Agenzia fiscale sia individuato l'OIV, o l'organismo cui attribuire i compiti dell'OIV, in analogia con quanto già attuato per l'Agenzia delle entrate-riscossione.

2.7. Il sistema di verifica giudiziale con particolare riferimento alle Commissioni tributarie

Un tema di carattere settoriale ma cha ha un impatto di rilievo sul sistema tributario affrontato nel corso dei lavori del tavolo tecnico è stato quello dell'attuale sistema di verifica giudiziale, con riferimento in particolare alla composizione delle Commissioni tributarie. Alcune considerazioni svolte hanno fatto emergere profili di criticità.

[23] Dalla documentazione acquisita è emerso in particolare che con decreto del Ministro dell'economia e finanze del 27 aprile 2015 la composizione dell'OIV (in passato organo monocratico) è stata rideterminata, con la nomina di un presidente e due componenti, fermo restando il riferimento all'amministrazione economico-finanziaria nella sua totalità. Inoltre, il D.P.C.M. 15 giugno 2016, n. 158, nel disciplinare l'applicazione al MEF e alle Agenzie fiscali delle disposizioni del d.lgs. 150/2009 in merito alla valutazione della *performance*, sembra aver ribadito l'orientamento assunto in passato, laddove attribuisce all'OIV il compito di garantire la correttezza dei processi di misurazione e di valutazione adottati dalle Agenzie fiscali e di proporre al MEF la valutazione dei direttori dell'Agenzia delle entrate, dell'Agenzia delle dogane e dei monopoli e dell'Agenzia del demanio. All'OIV spettano inoltre i compiti di controllo strategico ai sensi dell'art. 6, co. 1, del d.lgs. 286/1999, nei confronti del MEF e delle Agenzie fiscali.

Sinteticamente, le Commissioni tributarie sono gli organi giurisdizionali competenti in materia tributaria, la cui disciplina di riordino è contenuta nel decreto legislativo 31 dicembre 1992, n. 545. Si tratta di organi speciali cui è attribuita una funzione assai rilevante nella regolazione della conflittualità fiscale, dovendo decidere in merito ai ricorsi proposti dai contribuenti che ritengano infondate le richieste delle Agenzie fiscali, di enti locali e di altri enti impositori. Le Commissioni esercitano, dunque, una giurisdizione piena, estesa a ogni tipo e genere di tributo. Il giudizio di primo grado è affidato alle Commissioni provinciali, aventi sede in ogni provincia; l'appello è rimesso alle Commissioni regionali, istituite in ogni capoluogo di regione. Ogni Commissione è articolata in sezioni.

Nel corso dei lavori del tavolo si è evidenziata la composizione mista delle Commissioni di cui fanno parte sia giudici togati che soggetti appartenenti a categorie professionali assai diversificate, secondo quanto previsto dal d.lgs. 545/1992[24], e che potrebbero presentare, in talune ipotesi, profili di conflitti di interesse rispetto alle attività ordinariamente svolte. In proposito, è stato rilevato che la composizione estremamente eterogenea delle Commissioni tributarie provinciali e regionali potrebbe essere un elemento di vulnerabilità delle stesse.

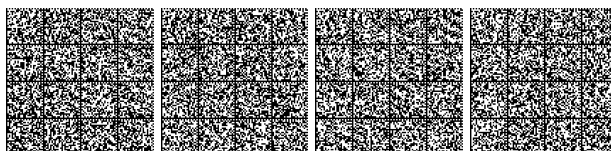
In questa ottica, si è inoltre valutata favorevolmente l'opportunità di predisporre misure di trasparenza degli orientamenti delle Agenzie e delle Commissioni tributarie su questioni interpretative della normativa per rendere, tra l'altro, maggiormente conoscibili gli esiti dei contenziosi e favorire un'applicazione omogenea della disciplina di settore sul territorio.

Alla luce di quanto sopra e tenuto conto dell'incidenza delle decisioni sui diritti dei privati e delle imprese, l'Autorità in questa sede si può limitare ad auspicare un intervento del legislatore volto a rideterminare l'ambito delle professionalità idonee a esercitare la funzione giurisdizionale attribuite alle Commissioni tributarie.

Una riflessione più ampia potrebbe riguardare la riforma dell'intero sistema della giurisdizione tributaria, al fine di riservare tale funzione a giudici in possesso di una preparazione specifica, a garanzia della imparzialità e indipendenza dell'organo giudicante e di ridefinire le regole del processo nel rispetto dei principi fissati all'art. 111 della Costituzione, anche con riferimento alle procedure deflattive del contenzioso.

AGENZIE FISCALI – Singole Agenzie

---

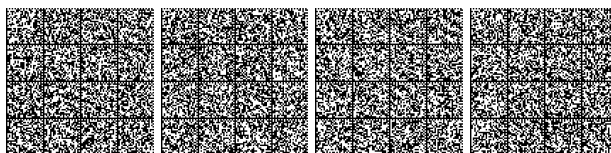
[24] I giudici delle Commissioni tributarie regionali sono nominati fra: magistrati ordinari, amministrativi, militari e contabili, in servizio e a riposo, avvocati dello Stato a riposo, dipendenti civili delle pubbliche amministrazioni in possesso di laurea in giurisprudenza o economia e commercio o equipollente, che hanno prestato servizio per almeno dieci anni in qualifiche per le quali è richiesta una di tali lauree, ufficiali superiori o generali della Guardia di finanza cessati dalla posizione di servizio permanente effettivo, ispettori del servizio centrale degli ispettori tributari cessati dall'incarico dopo almeno sette anni di servizio, notai e iscritti negli albi professionali degli avvocati o dei dottori commercialisti che hanno esercitato la professione per almeno dieci anni, coloro che sono stati iscritti negli albi degli avvocati, dottori commercialisti o ragionieri o pertiti commerciali e hanno esercitato attività di amministratori, sindaci, dirigenti in società di capitali o di revisori dei conti (art. 5 del d.lgs. 545/1992). I giudici delle Commissioni tributarie provinciali sono nominati anche fra: iscritti negli albi dei ragionieri, dei periti commerciali, degli ingegneri, degli architetti, dei geometri, dei periti edili, dei periti industriali, degli agronomi, degli agrotecnici, dei periti agrari, coloro che hanno conseguito la laurea in giurisprudenza o in economia e commercio da almeno due anni, coloro che sono iscritti nel ruolo o registro dei revisori ufficiali dei conti o dei revisori contabili e che hanno svolto almeno cinque anni di attività (art. 4 del d.lgs. 545/1992).

1. Agenzia delle entrate

I fini istituzionali dell'Agenzia delle entrate attengono a due ambiti principali: il primo è relativo al perseguimento del massimo livello di adempimento degli obblighi fiscali attraverso l'azione coordinata dei servizi di assistenza ai contribuenti, per favorire l'adempimento spontaneo, e dell'attività di controllo per ridurre l'evasione fiscale; il secondo ambito concerne l'offerta dei servizi catastali e geotopocartografici, la conservazione dei registri immobiliari, la gestione dell'osservatorio immobiliare e la prestazione di servizi estimativi alle pp.aa., come meglio illustrato alla fine del presente paragrafo. Alla luce dei compiti assegnati dal d.lgs. 300/1999 e della mappatura dei processi elaborata dall'Agenzia prima dell'entrata in vigore della legge 190/2012, sono configurabili tre aree strategiche di attività così distinte:

- "servizi al contribuente", comprendenti i processi di identificazione del contribuente (attribuzione di codice fiscale, partita IVA, abilitazione accesso ai servizi telematici), assistenza al contribuente ed erogazione di servizi (rilascio di informazioni, consulenza, semplificazione della consultazione delle banche dati), liquidazione delle imposte, censimento dei beni immobili e aggiornamento dei registri di pubblicità immobiliare, produzione di informazioni statistiche sul mercato immobiliare;

- "prevenzione", concernente le attività volte ad agevolare l'adempimento spontaneo, migliorando la collaborazione con i contribuenti, nonché la verifica dei dati indicati nelle dichiarazioni e negli atti per correggere, con l'ausilio dei contribuenti, eventuali errori commessi;
- "controllo", ove sono individuati i processi di accertamento dell'imposta non dichiarata (diretto a determinare, sulla base della verifica dei dati contenuti nelle dichiarazioni e negli atti, l'eventuale imposta evasa, a irrogare le sanzioni e a recuperare le somme dovute all'Erario) e di accertamento della correttezza e completezza dei dati presenti in anagrafe dei beni immobiliari, al fine di registrare le eventuali variazioni e calcolare gli importi dovuti.

La Direzione centrale Audit, operativa sin dal 2002, svolge i compiti attinenti alla protezione dei rischi gestionali e ai controlli tipici dell'amministrazione relativi alla regolarità amministrativa e contabile, svolgendo anche indagini conoscitive volte a verificare la corretta applicazione della normativa da parte degli Uffici e degli intermediari.

Si fa presente che il Direttore centrale Audit ricopre anche l'incarico di RPCT; tale scelta, come accennato nelle raccomandazioni comuni, appare idonea ad agevolare il coordinamento tra la ordinaria attività di controllo con quella volta ad assicurare l'attuazione delle misure di prevenzione della corruzione. Il RPCT si avvale del supporto dei direttori centrali e regionali, che svolgono il ruolo di referenti per l'anticorruzione e hanno il compito di indirizzare l'attività di controllo e di vigilare sull'efficace attuazione delle misure, mentre i dirigenti non di vertice hanno poteri di coordinamento e di controllo della struttura di cui sono responsabili, per assicurare la correttezza dell'azione amministrativa e la prevenzione del rischio anche di corruzione. Si evidenzia che all'interno della Direzione è stato istituito l'Ufficio Audit *Compliance*, con competenza su tutto il territorio nazionale, per lo svolgimento di inchieste amministrative interne, nonché di funzioni di supporto al RPCT per la trattazione di segnalazioni e di collaborazione con le Autorità giudiziarie nelle indagini riguardanti i

dipendenti. L'adeguatezza dei presidi anticorruzione è riscontrata anche dall'Ufficio Audit Interno, tramite le attività svolte dalle quattro Aree Territoriali.

In esito ai lavori del tavolo tecnico e alla disamina delle attività più esposte a rischi corruttivi e delle relative misure di prevenzione nei settori di competenza dell'Agenzia delle entrate, sono emerse alcune criticità connesse principalmente ai seguenti profili:

- rapporto di contiguità con una platea molto ampia di soggetti esterni (cittadini, contribuenti, consulenti, professionisti, pubbliche amministrazioni), con il rischio di pressioni e condizionamenti che possono pregiudicare l'imparzialità e la correttezza dell'agire ammnistrativo;
- organizzazione basata su poteri fortemente accentrati a livello territoriale, con il rischio che i responsabili delle strutture esercitino una eccessiva discrezionalità nell'espletamento delle proprie funzioni;
- limitata trasparenza in merito agli esiti dei controlli interni, al fine di apprezzarne l'efficacia e l'adeguatezza. Attualmente la trasparenza risulta circoscritta alle sole strutture oggetto di audit.

Alla luce di tali peculiarità, le riflessioni scaturite dal tavolo tecnico hanno messo in luce in primo luogo:

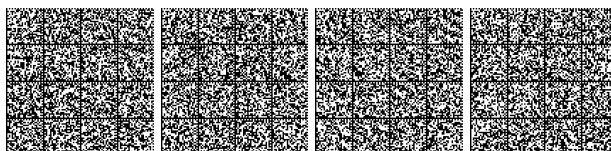
- la necessità di implementare ancora di più l'informatizzazione, misura fondamentale per la riduzione dell'evasione fiscale e dei fenomeni corruttivi;
- l'importanza di presidiare adeguatamente le misure volte a rafforzare l'integrità e l'imparzialità dei funzionari; sarebbe pertanto opportuno superare l'approccio fondato sull'analisi dei procedimenti, privilegiando l'analisi del comportamento del personale, a prescindere dall'attività svolta;
- l'opportunità di completare la riorganizzazione, già avviata, in modo che le articolazioni periferiche possano operare in base alla tipologia del contribuente, in conformità a quanto già attuato a livello centrale. La misura consente di favorire la specializzazione del personale, profilo che appare tanto più significativo in un contesto territoriale caratterizzato da un notevole accentramento del potere decisionale in capo ai dirigenti di vertice e ai Direttori provinciali.

È stata, infine, riscontrata una carenza nella comunicazione all'interno dell'Agenzia dei risultati dei controlli svolti, in termini sia quantitativi sia qualitativi. Con particolare riferimento al sistema dei controlli interni – inteso quale strumento fondamentale per il raggiungimento degli obiettivi istituzionali – esso coinvolge l'intera struttura organizzativa[25].

---

[25] Più specificatamente, i controlli sono attuati su tre livelli:

- controllo di primo livello, svolto sia da chi pone in essere una determinata attività sia da chi sottoscrive il relativo atto o esercita una funzione di coordinamento;
- controllo di secondo livello, affidato a unità diversa da quella produttiva e consiste nella verifica, anche a campione, della corretta effettuazione delle attività dell'Ufficio; il soggetto responsabile è generalmente il Direttore provinciale o regionale o centrale, che individua le modalità di esecuzione e la periodicità del controllo, i criteri per la selezione del campione e i soggetti da coinvolgere nel controllo;
- controllo di terzo livello, per la verifica della completezza e adeguatezza del sistema dei controlli interni, svolto dalla Direzione centrale Audit.

Il sistema di controllo interno è basato sulla metodologia dell'autovalutazione del rischio e dei controlli (*Control Risk Self Assessment-Co.RSA*) da parte dei dirigenti delle strutture operative, responsabili dei controlli di secondo livello. L'applicazione di tale metodologia comporta una preliminare valutazione astratta dei rischi e dei relativi presidi effettuata a livello centrale dalla Direzione Audit e un successivo confronto con le Direzioni centrali e regionali. L'analisi, svolta quindi con il coinvolgimento del *management* dell'Agenzia, si conclude con la definizione della scheda dei rischi/controlli, che contiene la descrizione del processo, l'indicazione dei rischi, delle anomalie e delle misure suggerite ritenute idonee a prevenire i rischi corruttivi.

In considerazione del fatto che la conoscenza delle criticità emerse in sede di controllo e delle soluzioni adottate può mettere in luce l'esigenza di modifiche organizzative per contrastare in modo più efficace i fenomeni corruttivi, è auspicio dell'Autorità che sia garantita una maggiore trasparenza degli esiti dei controlli sia internamente sia tramite la pubblicazione sul sito istituzionale dei dati significativi, quantitativi e qualitativi, anche con riferimento ai diversi ambiti territoriali. In particolare, la consapevolezza dell'effettivo svolgimento dei controlli e la conoscenza dei relativi esiti consentirebbe anche di aumentare il livello di responsabilizzazione del personale dell'Agenzia e migliorare la concreta attuazione delle misure di prevenzione.

Di seguito si dà conto di alcuni processi, fra i molti gestiti dall'Agenzia, che sono stati oggetto di discussione nel corso delle riunioni del tavolo tecnico sotto il profilo di un'analisi dei rischi corruttivi e delle misure per contenerli. Sono stati esaminati alcuni processi che attengono ai servizi fiscali ed altri che riguardano i servizi catastali.

A) Servizi fiscali

Dall'esame del PTPCT 2018-2020 e dalla documentazione prodotta nel corso dei lavori del tavolo tecnico, è emerso che in questo ambito i processi maggiormente esposti a rischio di corruzione sono quelli relativi all'accertamento dell'imposta non dichiarata, alla difesa degli atti impugnati e al rimborso del credito erariale.

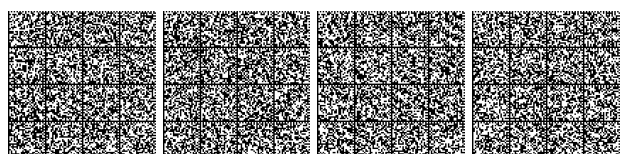
Accertamento dell'imposta non dichiarata

Nel processo dell'accertamento dell'imposta non dichiarata, una prima fase riguarda la selezione delle categorie di soggetti da sottoporre a controllo, sulla base di tutti gli elementi a disposizione dell'ufficio e consultabili nelle banche dati. Le singole posizioni soggettive selezionate sono poi inserite nel piano annuale dei controlli sostanziali e nel piano annuale delle verifiche. Si tratta di una fase molto delicata, affidata ai Direttori provinciali e regionali, con la partecipazione dei responsabili degli Uffici controlli e dei capi area. Per ogni soggetto da controllare, deve essere illustrata la motivazione della scelta del contribuente.

Possibili eventi rischiosi

Le verifiche esterne sono considerate un'attività a elevato rischio corruttivo. Nello svolgimento dei controlli e delle verifiche, i contatti diretti con i contribuenti o con i loro delegati possono esporre l'Agenzia a pressioni e condizionamenti che rischiano di pregiudicare l'imparzialità dell'azione amministrativa e alterare l'esito dei controlli. L'esperienza maturata in tale ambito di attività ha messo in luce alcuni possibili eventi rischiosi, di seguito riportati:

- la modifica arbitraria (ad es. archiviazione, rinvio, esclusione di contribuenti) o il mancato aggiornamento dei piani annuali di controllo (PAC) e verifiche (PAV), con l'effetto di determinare il mancato accertamento di posizioni contributive;

La scheda del rischio elaborata a livello centrale viene diffusa ai responsabili di processo mediante l'applicativo Co.R.S.A., che assiste i dirigenti nell'autovalutazione del rischio. Tale strumento informatico consente, infatti, ai responsabili del processo, nell'ambito della loro autonomia di giudizio, di indicare e aggiornare la propria valutazione dei rischi, di modificare le misure di presidio proposte e di assegnare l'attuazione delle misure ai c.d. incaricati del controllo, monitorandone la concreta esecuzione ai fini della valutazione degli esiti.
Le schede di rischio sono state adeguate a seguito dell'entrata in vigore della legge n. 190/2012 e il rischio di corruzione è stato inserito nell'ambito della macrocategoria del rischio "frode".

- la rivelazione di informazioni riservate attinenti ai piani, che può causare una disparità di trattamento dei contribuenti assoggettati ai controlli;
- l'omessa o la parziale rilevazione delle violazioni riscontrate o illegittima rideterminazione del tributo erariale, con l'effetto di determinare la conclusione dell'istruttoria nel senso meno sfavorevole per il contribuente;
- l'abuso della funzione al fine di indurre il contribuente a dare o promettere denaro per un trattamento più favorevole in esito all'accertamento;
- la errata o la tardiva notifica dei provvedimenti adottati in relazione all'attività istruttoria svolta;
- la mancata richiesta di attivazione, ove sussistano i presupposti della sostenibilità della pretesa tributaria e il fondato timore di perdere la garanzia del credito tributario, delle procedure di adozione delle misure cautelari a garanzia del credito tributario, quali il sequestro conservativo e l'ipoteca ai sensi dell'art. 22 del d.lgs. 472/1997, con l'effetto di ostacolare, a danno dell'Agenzia, il recupero del credito e di favorire la tutela dei beni a vantaggio del contribuente;
- la mancata o l'inadeguata denuncia a soggetti istituzionali esterni di violazioni di loro competenza.

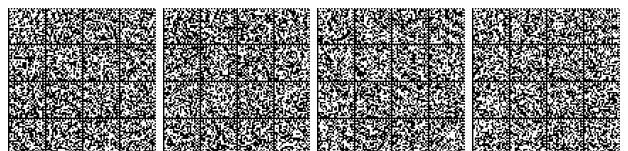
Possibili misure

Le misure già indicate nel PTPC attengono a:

- aggiornamento continuo del PAC/PAV e monitoraggio delle archiviazioni;
- affiancamento casuale, senza preavviso, del responsabile ai funzionari durante l'accesso o nel contraddittorio con il contribuente e/o notifica del processo verbale di contestazione;
- condivisione sistematica dei rilievi relativi a verifiche in corso;
- trattazione dell'accertamento da parte di un funzionario diverso da quello che ha effettuato la verifica esterna;
- rotazione dei componenti dei nuclei di verifica, tenendo conto dell'ambito territoriale in cui sono chiamati a intervenire, per evitare che si consolidino situazioni di continuità con il contesto locale di riferimento.

La scelta del *team* di verifica richiede particolare attenzione, avendo riguardo all'esigenza di individuare preferibilmente competenze diversificate e specifiche, in relazione alla complessità della posizione da verificare.

Oltre a quanto già previsto nel PTPC dell'Agenzia, nel corso dei lavori del tavolo tecnico i rappresentanti dell'Agenzia hanno evidenziato che il Direttore provinciale, cui è rimesso il potere decisionale in merito alla composizione dei *team*, assicura un equo bilanciamento tra l'alternanza e la presenza nel *team* delle professionalità adeguate. Al riguardo, si ritiene opportuno sottolineare i seguenti profili:

- si raccomanda la trasparenza in ordine all'esito dei controlli effettuati sull'attuazione della turnazione nei *team*, ad esempio dandone conto con dati aggregati sul sito o nella relazione annuale del RPCT;
- altrettanto rilevante è l'avvicendamento dei dirigenti provinciali, considerati i notevoli poteri accentrati in capo agli stessi nelle diverse fasi della procedura; occorre pertanto che sia valutata

l'opportunità o meno del rinnovo dell'incarico, nel rispetto dei limiti stabiliti nei regolamenti interni dell'Agenzia;

- si raccomanda, con riferimento ai componenti dei nuclei di verifica, l'attuazione della misura della rotazione.

Contenzioso

Le attività concernenti la trattazione dei reclami, dei ricorsi e degli appelli sono esposte a rischi corruttivi, per le possibili pressioni esterne sui dipendenti o per comportamenti omissivi che pregiudichino la corretta, tempestiva, effettiva ed efficace difesa degli atti dell'Agenzia e la tutela degli interessi erariali.

Come illustrato dai partecipanti al tavolo tecnico, accanto alle procedure ordinarie dinanzi alla competente Commissione tributaria, la contestazione della pretesa tributaria può essere risolta mediante un accordo in esito a procedure deflattive del contenzioso, quali la mediazione, per le liti di importo inferiore a 50.000 euro, e la conciliazione giudiziaria, per le liti di valore superiore a 50.000 euro. La procedura del reclamo mediazione si avvia quando il ricorso viene presentato, ma non depositato, mentre la conciliazione può essere attivata dalle parti e dal giudice quando il giudizio è già instaurato davanti alla Commissione tributaria.

Le relative istruttorie sono affidate agli uffici legali in staff al Direttore provinciale, nella logica di meglio garantire la terzietà rispetto agli uffici deputati alle verifiche.

Possibili eventi rischiosi

Le mediazioni/conciliazioni presentano un peculiare profilo giuridico, in quanto comportano la valutazione della convenienza a proseguire o meno il giudizio. In tale fase, sono esaminate non solo la fondatezza della pretesa, ma anche gli orientamenti espressi dall'Agenzia su questioni interpretative, dalla giurisprudenza di legittimità e dalle Commissioni tributarie. Nel contraddittorio, soprattutto ove sia necessario uno scambio intenso in relazione alla pretesa tributaria, il confronto con il contribuente può presentare rischi di condizionamenti che possono indurre il personale a trattare in modo compiacente la contestazione.

Un possibile evento rischioso attiene alla conclusione dell'accordo di mediazione/conciliazione in assenza dei presupposti giuridici o della documentazione prescritta; tale fenomeno è riscontrabile anche nel caso in cui la conciliazione sia proposta dal giudice sulla base di presupposti non corretti.

Possibili misure

- Una delle misure principali adottate dall'Agenzia concerne la separazione degli uffici per l'espletamento delle funzioni attinenti le verifiche, il contenzioso, i pagamenti rateizzati e la liquidazione delle spese e delle somme stabilite nelle sentenze. È inoltre raccomandata la rotazione del personale che cura le controversie nei diversi gradi di giudizio.
- Ulteriore presidio è la verifica del rispetto dei criteri fissati per l'assegnazione degli atti protocollati ai funzionari incaricati dell'attività istruttoria, in relazione a quanto previsto in merito dall'Agenzia nelle relative procedure.
- Nel corso dei lavori si è inoltre valutata l'opportunità di predisporre misure di trasparenza degli orientamenti dell'Agenzia e delle Commissioni tributarie su questioni interpretative per rendere

maggiormente conoscibili gli esiti dei contenziosi e favorire un'applicazione omogenea delle norme sul territorio.

Rimborso dei crediti

In merito ai procedimenti relativi al rimborso dei crediti dei contribuenti, nell'ambito della discussione del tavolo tecnico è stata richiamata l'attenzione su quelli attinenti ai rimborsi dell'imposta del valore aggiunto, ai sensi degli artt. 30 e 38-*bis* del d.P.R. 26 ottobre 1972, n. 633, «*Istituzione e disciplina dell'imposta sul valore aggiunto*».

Si tratta di procedimenti complessi, solo in parte automatizzati, oggetto in passato di una procedura d'infrazione della Commissione Europea per la tardività dei rimborsi.

Per i rimborsi che hanno un livello di rischio più elevato viene effettuata una verifica di tipo documentale, con eventuali controlli presso la sede del contribuente, molto simili ai controlli sostanziali per l'accertamento delle imposte non dichiarate.

Le considerazioni espresse nel tavolo tecnico hanno evidenziato che lo svolgimento delle attività di rimborso dell'IVA è riservato a personale qualificato che abbia capacità professionali idonee, tenendo conto che la trattazione della materia è esposta a margini di errore e a forti pressioni dovute anche alla brevità dei termini stabiliti per il rimborso. Anche in questo ambito, la decisione in merito alla scelta del personale è rimessa al Direttore provinciale.

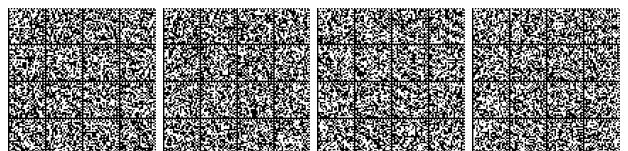
Possibili eventi rischiosi

I possibili eventi rischiosi si configurano, fra l'altro, nella

- acquisizione di istanze indebite;
- inadeguata classificazione della rischiosità della richiesta di rimborso IVA, con l'effetto che vengano omessi controlli documentali più stringenti;
- dilatazione dei tempi dell'istruttoria, ad esempio con sospensioni ingiustificate o richieste di integrazioni documentali non necessarie, per esercitare pressioni sul contribuente.

Possibili misure

Come evidenziato dai partecipanti al tavolo di lavoro, tra le principali misure di contrasto di fenomeni corruttivi, vi sono quelle volte a favorire la correttezza del comportamento dei funzionari tra cui:

- la verifica della *check list* delle operazioni che deve essere rispettata nelle procedure di rimborso, quali ad esempio: la protocollazione delle istanze, l'analisi del rischio del soggetto, la conciliabilità della richiesta con l'attività professionale svolta dall'istante o con il volume d'affari del richiedente, la verifica della morosità o di contenziosi in capo al richiedente;
- la rotazione dei funzionari, anche con riferimento alla stessa istruttoria nelle fasi del controllo preliminare e in quello successivo;
- il controllo delle dichiarazioni di incompatibilità rese dai funzionari, delle deleghe loro conferite, con i relativi importi, della adeguatezza della motivazione in caso di riclassificazione del rischio;
- l'affiancamento casuale, senza preavviso, del responsabile dell'ufficio ai funzionari nella fase dell'eventuale contraddittorio con il contribuente;

- le verifiche periodiche delle abilitazioni informatiche rilasciate al personale preposto alle diverse attività;
- la formazione specifica del personale per l'approfondimento degli aspetti tecnico-operativi del processo e delle tematiche riguardanti la prevenzione della corruzione.

B) I servizi catastali e i servizi di pubblicità immobiliare

Nel corso delle riunioni del tavolo tecnico particolare attenzione è stata dedicata ai compiti di gestione dei servizi in materia catastale, cartografica e di pubblicità immobiliare. La Conservatoria dei Registri Immobiliari è ora denominata "*Reparto Servizi di Pubblicità Immobiliare*". Tali compiti precedentemente svolti dall'Agenzia del territorio, incorporata all'Agenzia delle entrate per effetto dell'art.23 *quater* del d.l. n. 95/2012, rientrano tra quelli istituzionali assegnati all'Agenzia delle entrate.

In sede di tavolo tecnico sono stati in particolare esaminati alcuni processi, considerati ad elevato rischio corruttivo, per le forti pressioni di interessi particolaristici che possono condizionare il perseguimento dell'interesse generale. Per essi sono state valutate ulteriori misure di prevenzione, oltre a quelle pur significative già enucleate nel PTPC 2018/2020 dell'Agenzia delle entrate.

I processi analizzati nel corso dei lavori riguardano:

- la fase di aggiornamento dei dati e delle rendite nelle banche dati catastali e la procedura di accatastamento fabbricati c.d. Docfa
- la fase di aggiornamento dei registri di pubblicità immobiliare.

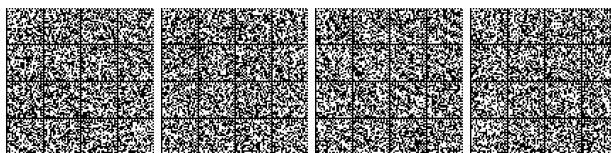
Aggiornamento dei dati e delle rendite nelle banche dati catastali

Il servizio del catasto ha storicamente la funzione di effettuare una mappatura degli immobili ai fini innanzitutto fiscali e civilistici. Inoltre la banca dati catastale può essere di supporto agli enti locali per i loro fini istituzionali, tra cui anche quelli di rilievo urbanistico ed edilizio[26].

L'informatizzazione di tutti i processi ha semplificato e velocizzato le procedure, riducendo altresì la possibilità di eventi corruttivi e di errori. Per altro verso è aumentato il livello di coinvolgimento dei professionisti, generando alcuni rischi di possibili eventi corruttivi, di cui si dirà più avanti.

In sede di tavolo tecnico sono emerse diverse criticità che attengono al settore dell'aggiornamento dei dati catastali su cui l'Agenzia delle entrate ha posto particolare attenzione.

È stato sottolineato che permangono profili, riguardanti il settore in generale, che possono essere causa dell'insorgenza di fenomeni corruttivi. Ad esempio, la situazione delle rendite catastali degli

[26] Sin dagli anni '70 è stato avviato un processo di informatizzazione degli archivi catastali, originariamente costituiti da documenti, mappe e atti cartacei (D.M. 4 dicembre 1961) che si è sviluppato e perfezionato negli ultimi venti anni, comportando l'acquisizione degli atti catastali in formato digitale (cfr. legge 30 dicembre 2004, n. 311 e d.l. 10 gennaio 2006, n. 4, convertito, con modificazioni dalla l. 9 marzo 2006, n. 80). A seguito di ciò, tutti gli atti sono confluiti in un sistema informativo elettronico complesso (cfr. decreto del Ministro delle finanze 19 aprile 1994, n. 701, "*Regolamento recante norme per l'automazione delle procedure di aggiornamento degli archivi catastali e delle conservatorie dei registri immobiliari*") che si compone di 4 archivi, correlati tra loro: l'archivio cartografico; l'archivio censuario del Catasto Terreni; l'archivio censuario del Catasto Edilizio Urbano; l'archivio delle planimetrie degli immobili urbani, che contiene una descrizione grafica molto dettagliata, delle unità immobiliari. L'accesso a quest'ultimo archivio delle planimetrie è riservato ai proprietari delle unità immobiliari, o ai professionisti muniti di delega rilasciata dal proprietario; le altre informazioni catastali sono pubbliche e, quindi, accessibili a chiunque.

immobili nei centri storici delle grandi città (di alto valore rispetto alla media del territorio) che non sono aggiornate e risultano, in genere, inferiori a quelle degli immobili delle zone periferiche, accatastate di recente. Peraltro, è opportuno rilevare che, ai sensi della normativa vigente[27], i comuni hanno l'onere di chiedere l'aggiornamento delle rendite, ove sia forte la sperequazione, avviando il processo revisionale in collaborazione con l'Agenzia. Altra criticità venuta in rilievo riguarda l'attività di controllo capillare che deve essere esercitata sugli immobili mai dichiarati al catasto, attività di carattere massivo che comporta la gestione di una notevole quantità di segnalazioni e di richieste di autotutela.

Nel corso dei lavori del tavolo tecnico è stata richiamata l'attenzione sull'aggiornamento del catasto fabbricati tramite la c.d. "procedura Docfa". Attraverso la dichiarazione Docfa è possibile attribuire la rendita catastale a tutti gli immobili in grado di produrre o generare reddito. Tale procedura consiste in una dichiarazione/atto di aggiornamento a carico degli intestatari dell'immobile, predisposta da un professionista tecnico abilitato (architetto, dottore agronomo e forestale, geometra, ingegnere, perito edile e perito agrario, quest'ultimo limitatamente ai fabbricati rurali, e agrotecnico) per comunicare l'edificazione di nuovi immobili e la variazione nello stato di quelli già esistenti, nel caso in cui influisca sul classamento o sulla consistenza dell'unità immobiliare (ad esempio per fusione o frazionamento, cambio di destinazione, nuova distribuzione degli spazi interni, ecc.).

La dichiarazione una volta presentata per via telematica, è sottoposta a diversi controlli per la verifica della rendita dichiarata o cd. "rendita proposta" anche tramite sopralluoghi. Contro questi accertamenti è possibile ricorrere alla Commissione tributaria provinciale competente per territorio.

È stato evidenziato che sui controlli eseguiti vengono effettuate verifiche periodiche da parte del Direttore provinciale o del Direttore provinciale-territorio delle aree metropolitane, i cui risultati però non vengono resi noti al personale.

Nel corso dei lavori del tavolo tecnico è emerso che ancora vi è un'alta percentuale di dichiarazioni di rendite catastali che, sottoposte a controllo, devono poi essere rettificate.

È emerso, altresì, che le fasi di accertamento catastale e la conseguente attribuzione e/o aggiornamento della rendita del catasto fabbricati si prestano a vari eventi rischiosi, ciò in quanto una classificazione/aggiornamento della rendita catastale non corretta potrebbe fare derivare a terzi vantaggi fiscali o di altra natura.

Dall'esame del PTPCT 2018/2020 dell'Agenzia delle entrate si evince, peraltro, che la procedura di aggiornamento del catasto fabbricati tramite la procedura Docfa per l'attribuzione della rendita catastale è già considerata tra quelle a rischio corruttivo e opportunamente presidiata con diverse misure correttive.

Il confronto in sede di tavolo tecnico con i rappresentanti delle strutture competenti ha tuttavia rilevato l'opportunità di ulteriori interventi per la prevenzione di rischi corruttivi.

Possibili eventi rischiosi

Per quanto riguarda la classificazione della rendita catastale, in particolare, il rischio corruttivo può configurarsi almeno in tre ipotesi.

- All'interno dell'Agenzia può verificarsi l'alterazione, da parte dei dipendenti addetti, dei controlli formali e sostanziali previsti in fase di accettazione Docfa, e nella fase successiva, di

[27] Cfr. legge 30 dicembre 2004, n. 311 (legge finanziaria 2005), art. 1, co. 335 e 336; legge 23 dicembre 1996, n. 662 (misure di razionalizzazione della finanza pubblica), art. 3, co. 58.

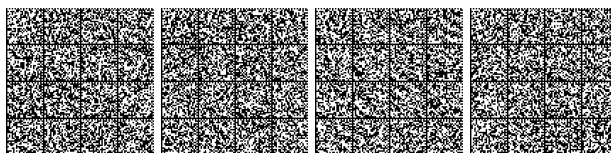
classificazione della rendita catastale. Il dipendente interno incaricato potrebbe, in accordo con il professionista incaricato o con il contribuente, agevolare terzi a danno degli interessi pubblici.

- Il rischio può anche derivare dall'esterno da parte del professionista incaricato di effettuare la valutazione della rendita (cd. "rendita proposta") e di dichiararla all'Agenzia in fase di compilazione della dichiarazione Docfa. Il professionista incaricato potrebbe accordarsi con il dichiarante al fine di far derivare a quest'ultimo vantaggi fiscali, attestando uno stato di fatto difforme dalla realtà rilevata e proponendo una rendita non congrua, con un diverso classamento.
- Altro punto critico riguarda la verifica delle deleghe rilasciate ai professionisti che effettuano visure catastali per conto di terzi. Tenuto conto che il professionista autocertifica il possesso della delega, può accadere che mediante falsa delega si verifichino accessi indebiti e impropri all'archivio delle planimetrie degli immobili urbani.[28]

Possibili misure

Con riferimento alle modalità informatizzate sopra descritte, si formulano i seguenti suggerimenti.

- È opportuno rafforzare la trasparenza dei controlli effettuati, in modo da rendere conoscibile e apprezzabile l'efficacia dell'attività di verifica compiuta, ad esempio pubblicando e rendendo noti, sia a livello delle singole strutture provinciali, sia a livello centrale, tramite la Direzione centrale Audit e la competente Direzione centrale Servizi Catastali, Cartografici e di Pubblicità Immobiliare, il numero dei controlli eseguiti, i criteri di scelta del campionamento degli atti assoggettati al controllo sulla rendita e i relativi risultati.
- Tenuto conto che l'esito corretto delle procedure è di fatto affidato a pochi funzionari dell'Agenzia, l'Autorità auspica una maggiore sensibilizzazione del personale addetto, inserendo eventualmente disposizioni specifiche nel codice di comportamento dell'Agenzia, richiamando la condotta del predetto personale all'osservanza dei princìpi di legalità, imparzialità e buon andamento e di quelli contenuti nello Statuto dei diritti del contribuente, di cui alla legge 27 luglio 2000, n. 212, pur nel rispetto dell'autonomia tecnica che gli è propria.
- Sarebbe opportuno prevedere nel PTPC dell'Agenzia che il tecnico verificatore, deputato a effettuare i sopralluoghi, debba essere di norma un soggetto diverso da chi ha provveduto all'accettazione e registrazione della pratica, compatibilmente con le risorse disponibili.
- È auspicabile la rotazione dei tecnici nelle zone da sottoporre a sopralluogo e, ove possibile, anche la rotazione del personale addetto alle procedure. Laddove la rotazione non sia praticabile, è opportuno fornire adeguata motivazione nel PTPC, prevedendo misure alternative tra quelle indicate dall'Autorità nel PNA 2016 (§ 7.2.2 pag. 29).
- Con riferimento ai rapporti con gli ordini professionali, vista l'ampia platea dei soggetti coinvolti, si raccomanda di rafforzare l'attività di verifica delle abilitazioni rilasciate per l'accesso dei professionisti agli strumenti informatici dell'Agenzia. Analogamente occorre vigilare sulla revoca e sospensione dell'abilitazione all'utilizzo del servizio telematico (misura già prevista dal Provvedimento 22 marzo 2005 dell'Agenzia) nel caso di comportamenti scorretti da parte dei professionisti abilitati, dandone comunicazione ai relativi ordini di appartenenza.

[28] Sulla questione è emerso nel corso delle riunioni che in passato alcuni dipendenti di un ufficio periferico hanno effettuato visure "ad uso ufficio" che poi sarebbero state consegnate all'utenza senza il versamento della relativa imposta di bollo e dietro la corresponsione di denaro in violazione delle procedure previste dalla normativa vigente.

- È opportuno effettuare un maggior controllo, eventualmente a campione, sulle abilitazioni assegnate ai dipendenti per il rilascio delle planimetrie degli immobili urbani e sulle deleghe autocertificate dai professionisti per l'accesso a tale archivio, in considerazione del carattere di riservatezza delle planimetrie[29], questione che, secondo quanto riportato dai rappresentanti dell'Agenzia, risulterebbe oggetto di una specifica attività della Direzione centrale Audit in collaborazione con la Direzione centrale Servizi Catastali, Cartografici e di Pubblicità Immobiliare.
- Si auspica, inoltre, un ulteriore sviluppo dei tavoli tecnici con i Consigli Nazionali degli Ordini Professionali per rendere più efficienti i servizi resi dall'Agenzia e per correggere eventuali anomalie e scongiurare fenomeni di illegalità o *mala gestio*.

Aggiornamento dei Registri di pubblicità immobiliare

Dal confronto con i rappresentanti dell'Agenzia è emerso che altro settore ad alto rischio è quello che attiene alla Conservatoria dei Registri Immobiliari, ora denominata "*Reparto Servizi di Pubblicità Immobiliare*".

Compito di tale Ufficio è quello di rendere noti - con funzione di conoscibilità legale - gli atti di trasferimento della proprietà e quelli con cui si costituiscono, modificano od estinguono diritti reali su beni immobili. Tale Ufficio pertanto svolge un ruolo di rilievo per il corretto funzionamento del mercato immobiliare.

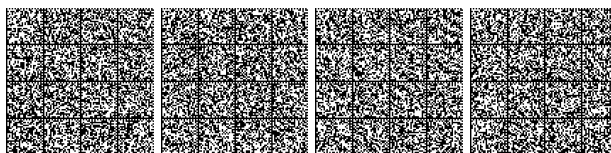
I procedimenti sulle procedure di aggiornamento dei Registri di pubblicità immobiliare si prestano a vari eventi rischiosi, ivi inclusa l'ipotesi di iscrizione o cancellazione indebita di ipoteca, che verrebbe a compromettere i diritti del creditore, agevolando terzi in maniera impropria/illecita.

Di seguito si indicano i possibili rischi corruttivi emersi in sede di tavolo tecnico e si propongono eventuali misure correttive, oltre a quelle già inserite nel PTPC dell'Agenzia delle entrate 2018/2020.

Possibili eventi rischiosi

- Può presentarsi il rischio che il dipendente non svolga correttamente gli accertamenti in merito alla formalità ipotecaria (trascrizione, iscrizione o annotazione) presentata, in accordo con il professionista o utente. Il rischio potrebbe essere quello, ad esempio, di indebita accettazione di formalità ipotecarie oppure che il dipendente cancelli illegittimamente ipoteche gravanti su un determinato immobile a vantaggio di terzi.
- Il dipendente potrebbe rilasciare certificazioni o copia di formalità ipotecarie o eseguire ispezioni o formalità ipotecarie senza richiedere i tributi dovuti, ad esempio concedendo esenzioni non dovute, al fine di agevolare i professionisti esterni.
- È stata valutata l'ipotesi di accesso indebito al sistema informatico da parte del dipendente. Può infatti accadere che questi, pur essendo specificamente abilitato a consultare il sistema informatico vi acceda per finalità diverse da quelle per le quali è stato abilitato, abusando dei poteri inerenti la propria funzione.

---

[29] L'accesso all'archivio delle planimetrie catastali è riservato agli aventi diritto (proprietari delle unità immobiliari) o ai professionisti muniti di delega da parte degli aventi diritto (con riferimento alle visure catastali). Tramite il servizio di visura telematica attivo presso l'Agenzia delle Entrate è possibile accedere alle banche dati catastali e richiedere su tutto il territorio nazionale ad esclusione delle province autonome di Trento e Bolzano visure, attuali o storiche, di un immobile (censito al Catasto dei Terreni o al Catasto dei Fabbricati), impostando la ricerca attraverso gli identificativi catastali.

Possibili misure

- È opportuno rafforzare i controlli riguardanti la correttezza delle istruttorie svolte per la trascrizione della formalità, anche in merito alle motivazioni delle prestazioni effettuate a titolo gratuito o alla sussistenza dei presupposti per le esenzioni applicate a formalità, certificati e ispezioni ipotecarie.
- Ulteriore presidio all'interno della stessa Agenzia consiste nella verifica con cadenza periodica e ravvicinata della corrispondenza delle abilitazioni informatiche per tutti i processi rilasciate ai dipendenti con le attività assegnate, con particolare riguardo al conservatore o ai suoi sostituti.

2. Agenzia delle entrate-riscossione

L'Agenzia delle entrate-riscossione svolge il servizio pubblico della riscossione su tutto il territorio nazionale, ad eccezione della Regione Sicilia. L'Agenzia riscuote i tributi per conto di migliaia di enti (Agenzia delle entrate, enti previdenziali, quali l'INAIL e l'INPS, comuni e altre tipologie di enti). Il titolare del credito è il singolo "ente creditore" che affida all'Agenzia il compito della riscossione.

L'attività principale è costituita dalla riscossione coattiva, attivabile nei casi previsti dal d.P.R. 29 settembre 1973, n. 602 su specifico mandato degli enti creditori che trasmettono gli elenchi dei debiti dei contribuenti. La riscossione coattiva presuppone la notifica preliminare della cartella di pagamento, ad eccezione dei carichi affidati dall'INPS o, per alcuni, dall'Agenzia delle entrate.

L'Agenzia deve poi espletare i compiti relativi alla gestione delle attività connesse ad eventuali richieste, da parte del contribuente (cittadini e imprese), di rateizzazione, adesione alla definizione agevolata, compensazione, sgravio, sospensione e contestazione dei debiti.

Le fasi successive riguardano l'incasso delle somme e, in caso di mancato pagamento, l'attivazione delle procedure cautelari previste (fermo e ipoteca) ed esecutive (pignoramento presso terzi e procedure mobiliari e immobiliari).

Un fenomeno che riguarda in modo trasversale tutti i processi gestiti dall'Agenzia è quello dell'accesso improprio agli strumenti informatici. Si rammenta che il codice etico dell'ente contiene specifiche disposizioni in merito, vietando l'acquisizione, l'utilizzo e la trasmissione di informazioni e contenuti non attinenti all'attività lavorativa, nonché l'alterazione delle configurazioni *hardware* e *software* fornite dall'Agenzia.

È stata pertanto sottolineata la rilevanza delle misure di contrasto di tale fenomeno. Al fine di ridurre il rischio di utilizzo illecito delle applicazioni informatiche, è stato implementato un sistema di gestione delle abilitazioni degli utenti volto a rendere pienamente visibili e tracciabili tutte le richieste ed autorizzazioni rilasciate, assicurando che le abilitazioni di accesso siano unicamente quelle necessarie allo svolgimento del lavoro dell'utente**.**

Nel tavolo tecnico, tra i processi maggiormente significativi, sia per il volume delle istruttorie trattate sia per l'esposizione a rischio di fenomeni corruttivi, è stata richiamata l'attenzione sulle attività concernenti la rateizzazione e le sospensioni legali della riscossione ai sensi della legge 24 dicembre 2012, n. 228, art. 1, co. 537-544.

Rateizzazione

La rateizzazione, prevista all'art. 19 del d.P.R. 602/1973, *Disposizioni sulla riscossione delle imposte sul reddito,* costituisce l'agevolazione più utilizzata dai contribuenti per il pagamento dei debiti.

Il legislatore ha individuato la soglia di valore del debito pari a 60.000 euro per la concessione della dilazione su semplice domanda motivata del debitore, senza che sia allegata alcuna documentazione. Le verifiche contabili per riscontrare la presenza o meno dei requisiti sono svolte utilizzando uno strumento informatico, disponibile anche presso gli sportelli.

Per i debiti di importo superiore a 60.000 euro (che riguardano meno del 10% delle istanze presentate), l'istruttoria è effettuata secondo il principio di segregazione delle responsabilità e le diverse fasi sono scandite da *check list*.

I procedimenti che riguardano debiti di importo superiore a 500.000 euro prevedono controlli analitici da parte dei Direttori di una delle due reti territoriali (Nord e Sud) di competenza.

Possibili eventi rischiosi

Il rischio corruttivo configurabile attiene alla possibilità per il dipendente – in cambio di denaro o altra utilità – di:

- ritardare la trattazione dei rigetti delle istanze di rateizzazione o delle revoche dei provvedimenti di dilazione oggetto di decadenza, ovvero
- di concedere una dilazione in assenza delle condizioni previste, per impedire l'attivazione delle azioni coattive e favorire il debitore.

Possibili misure

- Secondo quanto riferito dai rappresentanti dell'Agenzia, i manuali adottati dall'ente, contenenti le istruzioni specifiche per la trattazione delle istanze, rivestono un'importanza fondamentale anche sotto il profilo della prevenzione della corruzione, in quanto sono volti a limitare la discrezionalità degli operatori.
- Per le istanze di importo inferiore a 60.000 euro, l'automazione del processo si configura quale presidio volto a eliminare interventi manuali nella trattazione e a ridurre il rischio di interventi impropri.
- È stata, inoltre, segnalata nel corso dei lavori del tavolo, quale ulteriore misura, l'attività di controllo "a campione" dei provvedimenti di accoglimento, effettuata con cadenza giornaliera dai responsabili dei servizi territoriali, mentre mensilmente sono resi disponibili report alle strutture centrali, regionali e territoriali sullo stato di lavorazione delle istanze di rateizzazione presentate.
- Una misura di carattere organizzativo è stata adottata per le istanze di rateizzazione di importo superiore a 500.000 euro, per le quali è necessaria l'autorizzazione del Direttore regionale o del Responsabile di rete territoriale.
- A fronte delle misure di controllo attivate, ad avviso dell'Autorità, per rafforzare complessivamente i presidi di prevenzione della corruzione nella gestione delle istanze, sarebbe opportuno rendere trasparenti i dati sui controlli effettuati e sui relativi esiti.

Sospensione legale della riscossione

Un processo ritenuto a elevato rischio corruttivo è quello riguardante la sospensione legale della riscossione, introdotta dalla legge 24 dicembre 2012, n. 228 (legge di stabilità 2013), co. 537 e ss. Ove ritenga che il pagamento richiesto non sia dovuto, il contribuente può presentare istanza all'Agenzia per la sospensione della procedura di riscossione. Si tratta dunque di una procedura attivabile su impulso motivato del contribuente, che interagisce con l'ente creditore per la verifica della correttezza della posizione debitoria.

Possibili eventi rischiosi

- Un rischio può attenere al comportamento del dipendente che – in cambio di vantaggi personali – ritardi la trattazione dell'istanza (ovvero l'esame della documentazione alla stessa allegata e l'interlocuzione con l'ente creditore per valutare la fondatezza delle ragioni del contribuente), tenendo conto che, qualora ricorrano alcune condizioni, l'assenza di riscontro comporta l'annullamento del debito.
- Un diverso rischio è connesso alla possibilità di alterare i dati relativi ai provvedimenti di sospensione, con l'effetto di agevolare il contribuente a fronte di utilità personali.

Possibili misure

- Anche in tali procedimenti l'Agenzia ha definito regole dettagliate da rispettare nelle istruttorie, come presidio per scoraggiare comportamenti scorretti.
- L'informatizzazione è inoltre un importante strumento per garantire la tracciabilità e la trasparenza nelle varie fasi del processo. Si segnala in particolare che, nel caso in cui l'ente creditore sia l'Agenzia delle entrate, è stata realizzata una cooperazione applicativa che permette lo scambio di informazioni direttamente fra i sistemi informativi dei due enti, eliminando così gli interventi manuali.
- Sarebbe altresì opportuno rendere trasparenti i dati sui controlli effettuati e sui relativi esiti, al fine di rafforzare i presidi di prevenzione della corruzione.

3. Agenzia del demanio

Come accennato nella parte introduttiva del presente documento, l'Agenzia del demanio è nata dalla suddivisione e dal conferimento delle funzioni del Ministero delle finanze alle quattro Agenzie fiscali, istituite nell'ambito della nuova organizzazione del Ministero dell'economia e delle finanze ai sensi del decreto legislativo n. 300 del 1999.

Con decreto legislativo n. 173/2003 l'Agenzia è stata trasformata in ente pubblico economico e dotata, oltre che di maggiore autonomia gestionale, di un proprio patrimonio costituito da un fondo di dotazione e da beni mobili ed immobili strumentali alla sua attività, individuati con decreto del Ministro dell'economia e delle finanze.

L'interlocuzione con gli enti territoriali e locali riveste un'importanza fondamentale nell'ambito della gestione del patrimonio immobiliare pubblico, che presuppone rapporti continui con detti enti anche in ragione della loro competenza in materia urbanistico-edilizia. L'Agenzia, inoltre, è sempre più spesso chiamata a fornire supporto agli enti pubblici nell'attività di ricognizione, analisi e segmentazione del portafoglio immobiliare di proprietà degli stessi.

In considerazione dei numerosi compiti di gestione e controllo del patrimonio immobiliare pubblico[30], nel corso dei lavori del tavolo tecnico si è data evidenza al fatto che possono esistere margini significativi di condizionamento improprio dell'attività dell'Agenzia da parte di portatori di interessi particolari.

In via generale è emerso che per prevenire fenomeni di *mala gestio* sono state già adottate due misure di sistema che si aggiungono a quelle previste nel Modello 231.

La prima, di trasparenza, è costituita dalla sezione *"Open demanio"* nella *homepage* e nella sezione "Amministrazione trasparente". È così consentita l'interrogazione georeferenziata di tutto il patrimonio immobiliare dello Stato gestito dall'Agenzia, nonché di tutti i cantieri per lavori oggi esistenti con la relativa indicazione degli interventi programmati.

La seconda misura riguarda l'implementazione dell'informatizzazione. Sotto tale profilo, l'Agenzia è impegnata, insieme a SOGEI s.p.a., nella realizzazione di sistemi informativi integrati, al fine di eliminare il rischio dell'alterazione dei dati.

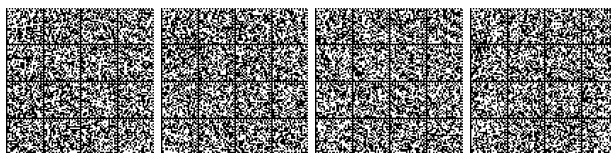
Come anticipato, l'ente si avvale, dal 2008, di un apparato di prevenzione e controllo come definito dal Modello di organizzazione, gestione e controllo, ai sensi del d.lgs. 231/2001. Il MOG 231 è stato integrato con misure di prevenzione della corruzione secondo quanto previsto dalla legge n. 190/2012 e dalle delibere ANAC sul punto.

Con peculiare riguardo ai reati di corruzione, anche tra privati, ed altri reati nei rapporti con la pubblica amministrazione, sono state individuate come attività sensibili[31] sia le aree aziendali che trovano come presupposto l'instaurazione di rapporti - diretti e indiretti - con la pubblica amministrazione e con i soggetti privati, sia quelle in cui i dipendenti dell'Agenzia possono rivestire la qualifica di pubblico ufficiale o incaricato di pubblico servizio. Sono stati altresì individuati i processi da considerarsi come "strumentali" in quanto, pur non essendo caratterizzati dall'esistenza di rapporti diretti con la pubblica amministrazione, possono costituire supporto e presupposto (finanziario ed operativo) per la commissione dei reati nei rapporti con la pubblica amministrazione.

Tra le molteplici attività svolte dall'Agenzia, i lavori del tavolo tecnico si sono soffermati su alcune aree e processi a maggior rischio corruttivo, indicate nel PTPC, riguardanti gli appalti pubblici, la vendita di immobili dello Stato, la locazione e la concessione, la sdemanializzazione e l'attività estimale.

Ciò premesso, nel presente approfondimento si è valutato opportuno porre l'attenzione su alcuni dei processi sopra indicati per i quali emerge il maggior impatto funzionale ed economico dell'attività

[30] I compiti che l'Agenzia è chiamata a svolgere riguardano diversi ambiti. Numerose attività attengono al presidio, tutela e vigilanza dei beni statali gestiti con riferimento ai profili dominicali, fra cui: il censimento dei beni per l'archiviazione informatica dei dati di ciascun immobile; assunzione in consistenza dei beni da inserire negli inventari del portafoglio immobiliare dello Stato; sdemanializzazione per il trasferimento dei beni dello Stato dal demanio pubblico (idrico e bonifica, marittimo e militare) al patrimonio disponibile; vigilanza ai fini del controllo sul corretto utilizzo dei beni di demanio pubblico, di patrimonio disponibile e indisponibile e per il contrasto dell'abusivismo. Il patrimonio immobiliare statale è messo a reddito attraverso concessioni in uso e locazioni, in conformità alla disciplina di cui al d.P.R. 13 settembre 2005, n. 296, *Regolamento concernente i criteri e le modalità di concessione in uso e in locazione dei beni immobili dello Stato*

[31] Le aree e le attività sensibili identificate, nonché le misure di presidio individuate per mitigare il rischio di commissione di reati legati a fenomeni corruttivi sono contenute nella Parte Speciale A del Modello stesso, denominata "Reati di corruzione, anche tra privati, ed altri reati nei rapporti con la pubblica amministrazione", che costituisce parte integrante del PTPC 2018-2020.

dell'Agenzia in esame. Si tratta in particolare dell'attiva estimale e di quella di affidamento degli appalti pubblici.

A) Attività estimale

In relazione all'attività estimale, si ravvisa un ampio spettro di poteri in capo all'Agenzia del demanio. Più in dettaglio, in ambito statale l'Agenzia:

- esprime le proprie valutazioni estimative ai fini della vendita, permuta, locazione e concessione di immobili di proprietà dello Stato, nonché dell'acquisto di immobili (art. 64, co. 3-bis, del d.lgs. 300/1999; art. 1, co. 479, della legge 23 dicembre 2005, n. 266, legge finanziaria 2006);
- determina la congruità del canone, nell'ambito dei procedimenti finalizzati al rilascio del nulla osta alla stipula dei contratti di locazione (art. 2, co. 222, della legge 23 dicembre 2009, n. 191, legge finanziaria 2010);
- espleta l'attività estimativa per la vendita dei beni mobili ai sensi del d.P.R. 13 febbraio 2001, n. 189 (beni mobili fuori uso in dotazione alle amministrazioni; beni mobili rinvenuti in immobili di proprietà statale, non ritirati dal proprietario; beni mobili acquisiti dallo Stato ai sensi dell'art. 586 c.c. ovvero per devoluzione per debito di imposta);
- effettua la stima dei veicoli confiscati in via amministrativa ai sensi del codice della strada (d.lgs. 30 aprile 1992, n. 285);
- in generale, effettua consulenza tecnica erariale per il Ministro dell'economia e delle finanze e per lo Stato.

Le funzioni in materia estimale sono state progressivamente estese dal legislatore anche ai beni di interesse della generalità delle pubbliche amministrazioni, enti territoriali e non, al fine di garantire un maggior controllo e contenimento della spesa pubblica. In particolare, l'Agenzia:

- determina la congruità del prezzo nell'ambito delle procedure di acquisto degli immobili, improntate a criteri di indispensabilità e indilazionabilità. I contratti sottoscritti in assenza di tale congruità sono nulli (art. 12, co. 1-*bis* e 1-*ter* del decreto legge 6 luglio 2011, n. 98, convertito con legge 15 luglio 2011, n. 111);
- si esprime in merito alla congruità del canone per nuova locazione passiva, su discrezionale richiesta da parte dell'amministrazione pubblica interessata (art. 3, co. 6, del d.l. 95/2012);
- nell'ambito del procedimento finalizzato al rilascio del nulla osta al rinnovo dei contratti di locazione passiva (in assenza del quale gli atti stipulati sarebbero nulli), verifica la coerenza del canone proposto con i prezzi medi di mercato (legge 27 dicembre 2013, n. 147, legge di stabilità 2014, art.1, co. 388).

L'attività estimale è svolta dalle Direzioni territoriali e dalla Commissione per la verifica di congruità delle valutazioni tecnico-economico-estimative.

Commissione per la verifica di congruità delle valutazioni tecnico-economico-estimative

La Commissione, istituita ai sensi dell'art. 1, co. 479, della legge 266/2005 e collocata alle dirette dipendenze del Direttore dell'Agenzia, è stata oggetto di una recente riorganizzazione con atto del Direttore n. 7/2018, ove è anche disciplinato il funzionamento della stessa.

In particolare, la Commissione si occupa delle valutazioni riguardanti vendite, permute, locazioni e concessioni di immobili dello Stato, acquisti di immobili per soddisfare le esigenze delle amministrazioni dello Stato e locazioni passive. La Commissione, inoltre, esprime pareri di congruità in tutte le operazioni di acquisto di immobili a titolo oneroso effettuate dalle amministrazioni inserite nel conto economico consolidato della p.a., individuate dall'ISTAT, ai sensi dell'art. 12, co. 1-*bis* e 1-*ter*, del d.l. n. 98/2011, come modificato dalla legge 24 dicembre 2012, n. 228 (legge di stabilità 2013). Alla Commissione è altresì rimessa la valutazione di congruità dei canoni ai fini del necessario nulla osta al rinnovo dei contratti di locazione previsto per le medesime amministrazioni dall'art. 1, co. 388, della l. n. 147/2013. Per le operazioni di valore inferiore a determinate soglie, le valutazioni di congruità sono effettuate, all'interno della Commissione, da Nuclei Tecnici di congruità (NTC).

Possibili eventi rischiosi

Per quanto riguarda le modalità di funzionamento della Commissione, alla luce delle osservazioni formulate nel tavolo di lavoro, può presentarsi il rischio che i rapporti di prossimità con un determinato ambito territoriale possano pregiudicare l'imparzialità del personale preposto all'attività estimale, ivi compresi i componenti della Commissione, favorendo interessi di soggetti privati coinvolti negli acquisti e nelle locazioni.

Possibili misure

- Importanza cruciale riveste l'attuazione della rotazione del personale assegnato a tale attività, sia nelle Unità operative delle Direzioni territoriali sia a livello di composizione della Commissione.
- Si raccomandano inoltre il rispetto delle regole di condotta per la gestione del conflitto di interessi contenute nel codice etico dell'Agenzia e la trasparenza dei criteri adottati per la composizione della Commissione in relazione alle singole istruttorie. È inoltre opportuno che i membri a rotazione del NTC non appartengano alla stessa Unità operativa del valutatore e del Responsabile che firmano l'elaborato estimale.

Processo di valutazione estimale

Dai lavori del tavolo è emerso che il problema della attendibilità della documentazione posta a base del processo appare di particolare rilevanza. È pertanto necessario rafforzare le misure di contrasto, quali ad esempio il ricorso a procedure informatiche centralizzate e la predisposizione di appositi archivi, considerata anche la forte discrezionalità che permane nei procedimenti in questione.

È stata, infine, sottolineata l'importanza della collaborazione istituzionale tra i diversi soggetti coinvolti, quale ulteriore strumento utile per migliorare l'efficacia dell'attività estimale. Al riguardo, si fa presente che l'Agenzia delle entrate esercita consulenze estimali in favore di tutti i soggetti pubblici che ne facciano richiesta, anche ai fini della predisposizione dell'elaborato da inviare all'Agenzia del demanio per il parere di congruità. Allo scopo di semplificare il procedimento di comune interesse e migliorare i flussi documentali fra i due enti, l'Agenzia delle entrate e l'Agenzia del demanio hanno recentemente stipulato un accordo tecnico di collaborazione ai sensi dell'art. 15 della legge 241/1990, con l'obiettivo di agevolare il confronto sul prodotto estimale prima del formale rilascio.

Per potere meglio individuare il rischio corruttivo dell'attività estimale di competenza dell'Agenzia del demanio, è opportuno distinguere le diverse fasi del processo di valutazione estimale, specificando per ciascuna il rischio corrispondente, che può rilevare in tutte le attività estimali (locazioni passive, locazioni attive, vendite e valori inventariali). In particolare, le attività riguardano: a) la verifica documentale propedeutica alla relazione estimale; b) l'accesso e il rilievo dell'immobile oggetto di

valutazione; c) la raccolta di informazioni presso i pubblici uffici; d) l'indagine di mercato; e) l'elaborazione dei dati finalizzati al calcolo del valore di mercato; f) la redazione del rapporto di valutazione.

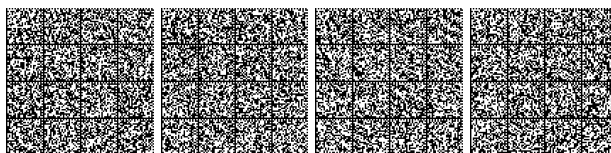
Possibili eventi rischiosi

- I documenti forniti potrebbero essere artefatti e/o non più attuali e rispondenti allo stato dei luoghi per intervenute modifiche e comportare pertanto valutazioni errate; in caso di vendita, il rischio di acquisire documenti inattendibili può riguardare, per i terreni, le certificazioni di destinazione urbanistica, per i fabbricati, le certificazioni di regolarità edilizia e impiantistiche;
- nel caso delle locazioni passive, la documentazione grafica computerizzata (file CAD) degli immobili potrebbe non rappresentare fedelmente lo stato dei luoghi;
- i documenti potrebbero essere acquisiti e forniti direttamene dall'attuale utilizzatore dell'immobile e opportunisticamente artefatti e/o non più attuali e rispondenti allo stato dei luoghi;
- nel caso in cui non sia possibile reperire informazioni sui prezzi di immobili direttamene raffrontabili con quello oggetto di valutazione, occorre apportare coefficienti correttivi che tengano conto delle differenze mediante la correzione del/i prezzo/i del comparabile/i attraverso gli aggiustamenti derivanti dalla differenza degli elementi di confronto. In tal caso il rischio è quello di scelte non oggettive dei comparabili con l'intento di indirizzare la valutazione verso valori non corretti;
- il valutatore, nell'ambito delle scelte discrezionali con riguardo al metodo utilizzato (sintetico comparativo, finanziario, capitalizzazione dei redditi MCA ecc.) e alla determinazione di alcuni dati (tempi e costi degli interventi edilizi, tassi ecc), potrebbe adottare criteri non trasparenti, con l'intento di indirizzare la valutazione verso valori non corretti;
- per quanto riguarda, infine, l'ultima fase del processo, il c.d. documento estimale potrebbe essere redatto in modo da non permettere di ripercorrerne tutto l'iter logico e di individuare eventuali errori o omissioni.

Possibili misure

Nel PTPC l'Agenzia ha già individuato diverse misure. Si riportano di seguito alcune *best practices* o comportamenti per contrastare le predette situazioni di rischio:

- formazione diffusa in tema di anticorruzione quale strumento fondamentale per l'azione preventiva;
- potenziamento del livello di standardizzazione del processo estimativo attraverso l'adozione di linee guida e la elaborazione di risposte a *frequently asked questions* (FAQ) che orientino il valutatore nella sua attività;
- intensificazione delle verifiche sulla correttezza delle informazioni acquisite e poste a base dell'attività estimale (ad es. mediante verifiche a campione);
- chiara indicazione degli atti e/o offerte di mercato prese a riferimento per la comparazione e conservazione di tutti gli atti del processo estimale, in modo tale da poterlo replicare.

Verifica di congruità delle stime effettuate dagli enti locali

Un cenno a parte merita l'attività estimale relativa agli acquisti o ai rinnovi di contratti degli enti locali, per i quali l'Agenzia del demanio deve essere interpellata ai fini della congruità, ovvero della verifica della stima fornita dall'ente locale con riferimento al bene che intende acquistare o locare.

Nel corso dei lavori è emerso che la Commissione per la verifica di congruità delle valutazioni tecnico-economico-estimative, cui sono affidate le attività istituzionali in materia, ha segnalato alcune criticità connesse alla difficoltà di accertare l'adeguatezza della stima comunicata dai tecnici comunali. Lo scambio informativo e documentale con l'ente locale non è sempre agevole ed esaustivo, con il rischio che la valutazione di congruità sia pregiudicata dalla trasmissione di dati incompleti o non esatti o non aggiornati.

È stato anche rilevato che l'attività comporta un notevole impatto operativo per l'Agenzia, a causa dell'elevato numero di richiese di congruità presentate dai comuni e che la carenza di risorse non consente alla Commissione di effettuare sopralluoghi con riferimento a tutti i beni oggetto delle richieste. I controlli che la Commissione può effettuare sono quindi basati esclusivamente sulla consultazione delle banche dati e sulle planimetrie dei beni, non essendo chiaramente definiti i poteri ispettivi e di indagine dell'Agenzia nei rapporti con l'ente locale.

Alla luce delle risultanze dei lavori del tavolo tecnico, è auspicio dell'Autorità che siano attuate modalità di collaborazione che impegnino gli enti locali, anche attraverso specifici accordi, a garantire la corretta interlocuzione e il flusso informativo per l'espletamento del compito affidato all'Agenzia.

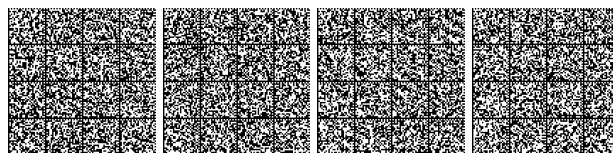
B) Contratti pubblici

Un altro ambito sul quale è opportuno richiamare l'attenzione è quello concernente l'attività di affidamento e gestione degli appalti, che rappresenta un settore di estrema rilevanza viste le competenze attribuite all'Agenzia del demanio per la gestione del patrimonio pubblico.

In considerazione delle attività attinenti alla valorizzazione e razionalizzazione del patrimonio immobiliare dello Stato, i servizi attinenti all'architettura e all'ingegneria rivestono particolare rilievo per l'Agenzia. Nel PTPC si evidenzia che l'approvvigionamento tramite MePA[32] è stato esteso anche a detti servizi. L'Agenzia ha predisposto modelli di documentazione di gara per l'affidamento dei servizi tecnici.

Al riguardo, giova ricordare che con delibera n. 723 del 31 luglio 2018 l'Autorità ha approvato i bandi tipo per l'affidamento dei servizi di architettura e ingegneria di importo pari o superiore a 100.000 euro con il criterio dell'offerta economicamente più vantaggiosa sulla base del miglior rapporto qualità/prezzo. Per i servizi tecnici di importo inferiore a 40.000 euro, in caso di affidamento tramite MePA, e ove siano previsti requisiti di partecipazione ulteriori rispetto a quelli esistenti sul portale, il RUP deve tracciare le modalità di scelta degli operatori economici invitati alla richiesta di offerta, dandone atto nella determina a contrarre, al fine di garantire una maggiore apertura al mercato e trasparenza nell'affidamento diretto.

In merito alle misure di prevenzione di fenomeni corruttivi, si richiamano, in via generale, le considerazioni espresse dall'Autorità nel PNA, Aggiornamento 2015, approvato con la determinazione n. 12/2015, nella specifica sezione di approfondimento dedicata agli appalti pubblici. L'Autorità ha in particolare suggerito di scomporre il sistema di affidamento prescelto nelle fasi salienti: programmazione, progettazione della gara, selezione del contraente, verifica dell'aggiudicazione e

[32] L'Agenzia del demanio è ricompresa fra i soggetti tenuti ad aderire alle convenzioni quadro stipulate da Consip s.p.a. e all'utilizzo del MePa per l'acquisto di beni e servizi in relazione alla categoria merceologica e importo.

stipula del contratto, esecuzione e rendicontazione. All'interno di ogni fase, sono stati enucleati i processi, identificando i correlati eventi rischiosi e proponendo le misure più idonee a prevenirli.

4. Agenzia delle dogane e dei monopoli

Come riferito dai rappresentanti dell'Agenzia al tavolo di lavoro, le modifiche dello Statuto e del regolamento di amministrazione dell'Agenzia delle dogane e dei monopoli, recentemente approvate dal Comitato di gestione con delibere del 28 febbraio e 17 aprile 2018 e dal Mef il 26 aprile 2018, hanno ridefinito la missione e le funzioni dell'Agenzia introducendo misure di razionalizzazione dell'assetto organizzativo, volte a superare la divisione delle aree attinenti al settore dogane e al settore monopoli e a migliorare l'impiego delle risorse umane e professionali.

In particolare, ai sensi dell'art. 2 del nuovo Statuto, l'Agenzia favorisce la circolazione delle merci negli scambi internazionali, contribuisce alla fiscalità interna e alla tutela degli interessi finanziari del Paese e dell'Unione Europea, provvedendo alla riscossione di tributi specifici e alla lotta all'evasione fiscale e alle frodi, anche con poteri di polizia tributaria e giudiziaria. L'Agenzia inoltre esercita il ruolo di presidio dello Stato nei settori dei giochi e dei tabacchi, attraverso la riscossione dei tributi, il contrasto agli illeciti e la gestione del mercato mediante concessioni e atti regolamentari[33].

La molteplicità della tipologia di materie di competenza dell'Agenzia (dogane, accise, tabacchi e giochi) rende molto variegato sia il contesto esterno degli *stakeholders* sia il contesto interno dei vari Uffici preposti.

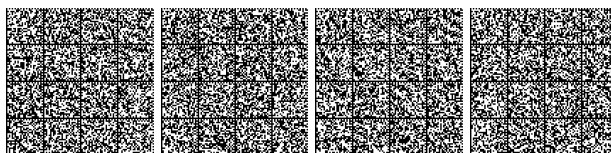
In sede di elaborazione del PTPC 2018-2020, aggiornato nel giugno 2018 a seguito della riorganizzazione, è stata completata la ricognizione delle attività avviata nei precedenti Piani, suddivise in base ai processi/procedimenti, estendendo la mappatura a tutte le attività poste in essere dagli Uffici dell'Agenzia.

In via preliminare, nel dibattito svolto in sede di tavolo tecnico, è stata richiamata l'attenzione sulle iniziative, attuate o in corso di realizzazione, per l'evoluzione, lo sviluppo e l'implementazione dei sistemi informatici utilizzati dall'Agenzia[34]. L'automazione e la tracciabilità dei processi si configurano, infatti, quale strumento prioritario per il contrasto alle attività irregolari, agli illeciti tributari ed extra-tributari e ai fenomeni corruttivi, come specificato nel prosieguo del presente approfondimento.

Ulteriore misura di carattere generale ha interessato la rotazione delle posizioni dirigenziali, in relazione alla quale negli ultimi anni l'Agenzia, con atti direttoriali, ha fissato i criteri per il

---

[33] Le funzioni dell'Agenzia, descritte all'art. 3 dello Statuto, comprendono pertanto attività assai diversificate, connesse principalmente: all'amministrazione dei tributi doganali, della fiscalità interna degli scambi internazionali e delle accise; alla gestione dei servizi doganali, ai fini dell'applicazione del codice doganale dell'U.E. e di tutte le misure relative agli scambi internazionali; alla regolazione e controllo del comparto del gioco, verificando gli adempimenti dei concessionari e degli operatori del settore e contrastando il gioco illegale; in materia di tabacchi lavorati, alla riscossione delle accise e all'articolazione delle rivendite dei prodotti da fumo, nonché alla vigilanza sulla conformità dei tabacchi lavorati alla normativa nazionale e comunitaria; alla prevenzione e contrasto dell'evasione tributaria e degli illeciti extra-tributari (come contrabbando, contraffazione, riciclaggio e traffico illecito di armi, droga, rifiuti, alimenti e farmaci non rispondenti alla normativa sanitaria vigente) nelle materie di competenza; alla gestione dei laboratori chimici, assicurando l'equilibrio fra costi e benefici, anche attraverso l'offerta di servizi specialistici ad altri enti, imprese e privati.

[34] Cfr. Atto di indirizzo del Mef 2018-2020, Allegato A, aree di intervento dell'Agenzia delle dogane e monopoli, ove si pone l'accento sullo sviluppo della digitalizzazione dei servizi in applicazione del principio *once* (un solo invio/un solo controllo), sullo sviluppo dell'analisi automatizzata del rischio per l'individuazione di comportamenti fraudolenti che generano distorsioni della concorrenza e sul rafforzamento degli strumenti di contrasto al contrabbando, alle frodi fiscali, agli illeciti extra-tributari.

conferimento, la durata e la revoca dell'incarico. Al fine di superare difficoltà organizzative, per effetto della pronuncia della Corte costituzionale n. 37/2015, sono state istituite 117 posizioni organizzative, denominate "*posizioni di funzionario delegato*", in conformità a quanto previsto all'art. 4-*bis*, co. 2, del decreto legge 19 giugno 2015, n. 78, convertito con legge 6 agosto 2015, n. 125, per garantire la funzionalità operativa delle Agenzie fiscali.

Nel PTPC dell'Agenzia si evidenzia che la mappatura dei processi ha fatto emergere alcune categorie di rischio connesse alle specifiche funzioni dell'ente e agli interessi degli operatori coinvolti, nell'ambito delle principali attività dell'Agenzia, riconducibili ai seguenti profili:

- alterazione/ manipolazione/ utilizzo improprio di informazioni e di documentazione;
- rivelazione di nomi/ violazione del segreto d'ufficio;
- alterazione dei tempi di espletamento delle pratiche;
- elusione delle procedure di svolgimento dell'attività di controllo;
- "pilotamento" di procedure/ attività tese alla concessione di privilegi/favori;
- conflitto di interessi.

Nel PTPC un approfondimento è stato dedicato ad alcuni settori di attività ritenuti particolarmente sensibili, per i quali sono state elaborate misure di carattere trasversale, con riguardo a tutte le strutture dell'Agenzia, affiancate da misure specifiche previste per i singoli settori. Il sistema di prevenzione è poi completato dall'autovalutazione di ogni responsabile della singola unità organizzativa, che potrà identificare ulteriori eventi rischiosi e misure di prevenzione, tenendo conto del peculiare contesto dell'ufficio.

Tra i processi considerati maggiormente esposti ai rischi di comportamenti illeciti e corruttivi[35], vi sono quelli attinenti ai procedimenti di verifica e controllo nei diversi ambiti di competenza (dogane, accise, giochi e tabacco), alle autorizzazioni e alle concessioni, allo sgravio o rimborso dell'imposta sul valore aggiunto per i soggetti domiciliati o residenti fuori dall'U.E., ai sensi dell'art. 38-*quater* del d.P.R. n. 633/1972.

Nel corso dei lavori del tavolo è stato rilevato che un ulteriore ambito meritevole di attenzione, seppure non espressamente considerato nel PTPC, è quello connesso alla gestione e alla custodia delle merci sequestrate, confiscate o abbandonate.

La discussione svolta in sede di tavolo tecnico, alla luce anche delle analisi e delle valutazioni riportate nel PTPC, ha posto in risalto alcuni profili con particolare riferimento al sistema dei controlli.

A) Sistema dei controlli

I controlli nelle varie aree di competenza costituiscono una delle principali funzioni istituzionali dell'Agenzia, svolta dalle strutture territoriali in conformità alla strategia e alle modalità stabilite a livello centrale da diverse direzioni.[36]

Tale attività riguarda la circolazione delle merci nell'Unione Europea, per assicurare il rispetto della normativa in materia tributaria e per contrastare illeciti di natura extra-tributaria connessi al passaggio

[35] Un'area particolarmente esposta è anche quella relativa ai Giochi che, tuttavia, non è stata oggetto di approfondimento in sede di tavolo tecnico ma su cui l'Autorità può decidere di fare ulteriori considerazioni.
[36] Cfr. determinazione del Direttore dell'Agenzia delle dogane e dei monopoli 16 maggio 2018, recante l'organizzazione delle strutture di vertice centrali.

delle merci in dogana (riconducibili al settore delle sostanze stupefacenti, delle armi, dei beni del patrimonio culturale, di prodotti contraffatti in violazione di normative in materia sanitaria o di sicurezza, del commercio di esemplari di specie animali e vegetali minacciate di estinzione, protette dalla convenzione di Washington).

I controlli inoltre sono svolti nei settori degli scambi intracomunitari, per la corretta applicazione dell'IVA.

In materia di accise, i controlli riguardano gli scambi, la produzione e il consumo dei prodotti e delle risorse naturali sottoposti ad accisa.

Nel settore monopoli, i controlli sono relativi al regolare adempimento degli obblighi tributari e degli obblighi e divieti in vigore per i comparti del tabacco e dei giochi pubblici.

La rilevanza degli interessi economici degli operatori coinvolti rende l'attività dei controlli particolarmente esposta al rischio di fenomeni corruttivi, tenuto anche conto che la natura estremamente tecnica e specialistica delle materie trattate dall'Agenzia potrebbe determinare la difficoltà, da parte del soggetto sottoposto a controllo, di comprendere pienamente i propri obblighi e i propri diritti e di valutare la correttezza del comportamento dei funzionari delegati.

Nel corso dei lavori del tavolo è stato rappresentato che nel settore doganale[37] i controlli avvengono nel rispetto dei principi di rango comunitario che regolano la materia, da ultimo fissati nel Codice doganale dell'Unione (CDU, Reg. UE n. 952/2013), e che si fondano principalmente sull'analisi dei rischi "*effettuata mediante procedimenti informatici al fine di identificare e valutare i rischi e di mettere a punto le contromisure necessarie*… " (art. 46, *Gestione del rischio e controlli doganali).* L'importanza della informatizzazione per la gestione del rischio è dunque affermata nel quadro normativo dell'U.E. [38]

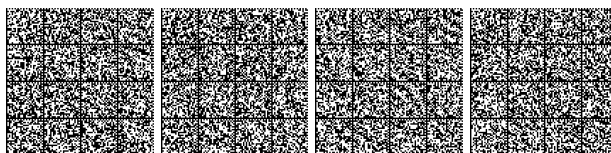
L'Agenzia ha pertanto sviluppato strumenti gestionali del rischio avanzati, con il duplice obiettivo di attuare un sistema di controllo efficace al fine sia di agevolare lo sdoganamento delle merci, sia di ridurre la discrezionalità dei funzionari doganali nella scelta della modalità e dell'intensità delle verifiche, con conseguenti ricadute positive in termini di minor esposizione a eventi corruttivi nelle procedure decisionali che governano tale attività.

L'informatizzazione è stata valutata pertanto quale misura principale per il contrasto di fenomeni corruttivi, in quanto permette di attuare la completa tracciabilità delle procedure, a partire dalla selezione del controllo, con riguardo anche agli accessi alle banche dati eseguiti dai funzionari non solo per le modifiche o gli aggiornamenti delle informazioni, ma anche per le consultazioni considerate a rischio[39].

---

[37] A livello internazionale, il World Customs Organization, cui l'Agenzia aderisce in qualità di membro, con la Dichiarazione di Arusha in Tanzania del 7 luglio 1993, modificata nel giugno 2003, ha avviato un'azione di contrasto alla corruzione tramite l'adozione di misure preventive delle condotte antigiuridiche in cui potrebbe incorrere il personale dipendente nell'esercizio delle proprie funzioni.

[38] Per quanto riguarda le importazioni dai paesi terzi, si riscontra tuttavia l'assenza di un approccio uniforme ai controlli da parte delle autorità doganali nazionali dei singoli Stati membri, con ripercussione sulla riscossione dei dazi dovuti sulle merci. Tale disomogeneità si traduce in uno svantaggio per gli Stati in cui i controlli sono più rigorosi, in quanto gli operatori commerciali sono indotti a scegliere l'ufficio doganale in cui il transito delle merci è meno oneroso.

[39] La metodologia applicata nel settore delle attività di *import-export* è stata poi estesa a quello delle accise. In tale ambito, la tracciabilità dei controlli è in via di attuazione, attraverso l'adesione al sistema informatizzato comunitario EMCS (*Excise Movement Control System*) e l'utilizzo della banca dati comunitaria SEED (*System for Exchange of Excise Data*). Nel settore dei giochi e dei tabacchi lavorati, l'Agenzia dispone del sistema integrato dei controlli (S.I.C.), un'applicazione informatica che realizza l'automatizzazione dei processi di controllo mediante la gestione di un flusso procedurale in cui ogni fase è predefinita e sono registrate in tempo reale le informazioni necessarie per il monitoraggio, in ambito sia territoriale sia

In esito ai lavori del tavolo e all'esame del PTPC dell'Agenzia, si è rilevato che, nonostante l'evoluzione e implementazione dei sistemi informatici, residua un margine di rischio conseguente al potere di intervento nella gestione della verifica, affidata al dipendente.

In base all'esperienza maturata dall'Agenzia, sono stati posti in rilievo alcuni possibili eventi rischiosi dovuti a:

- posizione del soggetto controllore in conflitto di interessi con il controllato;
- composizione del *team* di verifica limitata a un solo dipendente;
- mancata rotazione dei componenti del *team* di verifica;
- accorpamento della funzione di verbalizzazione e di successiva predisposizione degli avvisi di accertamento, pagamento e degli atti sanzionatori in capo agli stessi controllori;
- inerzia del controllore e decadenza dei termini per l'esercizio dell'attività di controllo;
- mancata pianificazione dei controlli a livello locale;
- mancato rispetto dei protocolli di sicurezza informatica.

Possibili misure

- Tra le strategie di prevenzione della corruzione adottate dall'Agenzia, è stata segnalata l'importanza del ruolo di coordinamento attribuito alle Direzioni centrali che, attraverso l'emanazione di linee guida, direttive e circolari, orientano le Direzioni territoriali ai fini del corretto e uniforme svolgimento delle attività di controllo.
- Particolare rilievo assume la rotazione del personale addetto alle verifiche, per evitare che possano instaurarsi rapporti confidenziali con i soggetti controllati, come evidenziato nel PTPC e ribadito in sede di tavolo tecnico.

  L'attuazione della misura della rotazione, posta in capo a tutte le Direzioni regionali, tuttavia non sembrerebbe sempre agevole, per la specifica professionalità acquisita dai dipendenti nell'espletamento delle diverse funzioni attribuite all'Agenzia.

  Pur prendendo atto dell'esigenza di contemperare l'avvicendamento negli incarichi e nei nuclei di verifica con la necessità di garantire la continuità dell'azione amministrativa e di non disperdere il patrimonio di conoscenza ed esperienza del personale, si raccomanda di porre in essere le iniziative più opportune per assicurare l'imparzialità e la regolarità del controllo. Nel corso dei lavori è stato ribadito che, ove non sia possibile attuare la rotazione, è necessario motivare adeguatamente e valutare l'adozione di misure alternative, quali l'integrazione del *team* con dipendenti di altri uffici o l'affiancamento di *task force* che dipendono direttamente dalle Direzioni centrali, ferma restando la formazione del personale da assegnare alle verifiche e controlli.
- È inoltre opportuno che siano effettuate verifiche a campione al fine di accertare la completezza delle lettere d'incarico, anche sotto il profilo dell'autorizzazione del controllore all'accesso alla sede del contribuente.

---

centrale, delle attività di verifica e controllo svolte dagli operatori. Il SIC, a cui possono accedere solo i dipendenti abilitati, consente anche di rendere più efficace l'azione di contrasto agli inadempimenti amministrativi e tributari, attraverso la verifica dell'operato dei soggetti appartenenti alla rete di vendita dell'area monopoli.

- Il monitoraggio delle abilitazioni rilasciate ai dipendenti per l'accesso ai sistemi informatici è volto a contrastare il fenomeno dell'utilizzo abusivo o improprio delle banche dati.
- È altresì raccomandata l'adozione di misure di trasparenza che consentano di verificare la correttezza dell'operato degli uffici, attraverso la pubblicazione delle direttive, circolari, linee guida e atti di programmazione adottati dall'Agenzia.
- È stata rilevata come importante ulteriore misura in via di implementazione, di ausilio alle attività ispettive e di controllo, l'integrazione fra le diverse banche dati dell'Agenzia (cfr. Atto di indirizzo del Mef) al fine di ottimizzare il patrimonio di dati disponibili. In tale prospettiva, nel settore monopoli, è previsto il collegamento del SIC con il S.I.S.C.O.-Sistema Informativo Soggetti Criminalità comune e organizzata, il STAams, Sistema Tributario Amministrativo ams, il Si.Ge.R-Sistema di gestione delle rivendite/ricevitorie, per realizzare la tracciabilità delle sanzioni amministrative e tributarie irrogate e dei recuperi di imposta accertata. È stata inoltre attivata la funzione che permette di acquisire e gestire i verbali degli Organi esterni (Guardia di finanza, Polizia di stato, Carabinieri, Polizia municipale, SIAE) per ampliare i dati disponibili inerenti a tutti i controlli svolti nel territorio e valutare iniziative mirate ed efficaci.

B) Autorizzazioni e concessioni

Altro settore che si presta a condizionamenti e a pressioni improprie è quello del rilascio di autorizzazioni e concessioni inquadrabile in gran parte più propriamente nell'ambito dei rapporti fra amministrazione/creditrice e operatore economico/debitore, che discendono dall'obbligazione tributaria. L'Agenzia adotta, fra l'altro, le decisioni per il riconoscimento dello *status* di *Authorized economic operator* (AEO), per la costituzione e l'esercizio dei centri di assistenza doganale, per il rilascio di licenze fiscali, per l'ammissione a impieghi agevolati o esenti in materia di accise.

Nel settore dei monopoli, gli atti adottati dall'Agenzia presentano invece le caratteristiche della tipica concessione amministrativa. In particolare, l'esercizio del gioco pubblico in Italia è basato sulla concessione di servizio che l'amministrazione affida al privato, scelto con procedura a evidenza pubblica nel rispetto della normativa comunitaria, mantenendo la p.a. un forte potere di controllo[40]. L'Agenzia rilascia inoltre le autorizzazioni per l'istituzione e gestione dei depositi fiscali di tabacchi lavorati. L'attività di vendita al pubblico di tali prodotti, ancora riservata allo Stato, è affidata in concessione ai privati, tenendo conto degli interessi pubblici della tutela della concorrenza e della salute:

[40] Le tipologie di gioco omogenee per caratteristiche della domanda e per strategie di sviluppo e organizzazione della filiera possono essere distinte come segue:
- giochi numerici a quota fissa (ad esempio, il Lotto);
- giochi numerici a totalizzatore (ad esempio, l'Enalotto – commercialmente conosciuto come "Superenalotto");
- apparecchi da intrattenimento (AWP e VLT);
- lotterie ad estrazione istantanea ("Gratta & Vinci") e ad estrazione differita (ad esempio, la Lotteria Italia);
- giochi a base ippica;
- giochi sportivi e scommesse diverse da quelle ippiche (sportive e non sportive);
- bingo;
- gioco "a distanza" o gioco *on line* (il gioco *on line* comprende sia giochi che possono essere effettuati solo con modalità a distanza, come ad esempio i giochi da casinò – roulette, giochi di carte, ecc. - sia giochi analoghi a quelli "fisici" che vengono esercitati con modalità "a distanza", come il Bingo, il Superenalotto, il Gratta & Vinci, ecc.).

L'Agenzia verifica, fra l'altro, su istanza del concessionario, la idoneità delle sale destinate all'installazione degli apparecchi videoterminali dei sistemi di gioco VLT (Video Lotteries Terminal). La procedura di collaudo delle sale VLT, ove risultino superati i test previsti, si conclude con il rilascio del certificato di idoneità. Nel PTPC dell'Agenzia tale attività, inserita nell'ambito delle autorizzazioni/concessioni, è considerata esposta a rischio corruttivo per la discrezionalità nella valutazione dei presupposti.

le rivendite ordinarie sono istituite a seguito di un'asta pubblica, sulla base della pubblicazione sul sito dell'Agenzia di un piano semestrale, mentre i provvedimenti relativi all'istituzione di rivendite speciali e al rilascio di patentini sono assunti previa valutazione della domanda presentata dai soggetti interessati, in conformità alla vigente disciplina in materia e ai criteri fissati, da ultimo, nel Decreto Ministeriale 21 febbraio 2013, n. 38.

- In via generale, anche nel settore delle autorizzazioni/concessioni l'informatizzazione dei processi, volta ad assicurare la tracciabilità delle operazioni eseguite dai dipendenti, è ritenuta la misura principale per il contrasto ai fenomeni corruttivi.
- Un ulteriore strumento utile è l'adozione di linee guida, direttive e manuali operativi, sia a livello centrale sia a livello territoriale, nei procedimenti relativi al settore in argomento.
- Assume rilievo anche la chiara identificazione dei responsabili della fase istruttoria e della fase decisoria, che devono far capo a soggetti diversi.
- È inoltre raccomandata la verifica della presenza del visto di più funzionari nelle istruttorie attinenti ai procedimenti ritenuti più sensibili.

C) Sgravio o rimborso dell'imposta sul valore aggiunto per i soggetti domiciliati o residenti fuori dall'U.E.

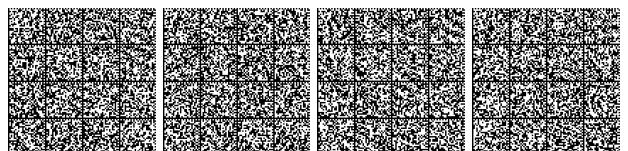
Il beneficio fiscale, nella forma dello sgravio o del rimborso dell'IVA, in favore dei soggetti domiciliati o residenti fuori dall'Unione Europea previsto dall'art. 38-*quater* del d.P.R. 633/1972, riguarda i beni acquistati in Italia a condizione che l'importo sia superiore a 154,94 euro, siano destinati all'uso personale o familiare e trasportati in bagagli fuori del territorio doganale dell'Unione Europea, entro il termine di tre mesi.

Nel corso dei lavori del tavolo è stato evidenziato che i rischi configurabili sono riconducibili alle frodi, per immissione in consumo di beni che avrebbero dovuto lasciare il territorio dell'UE e al rischio di corruzione dei funzionari doganali al fine di ottenere l'indebita apposizione del visto.

Spesso il rischio di corruzione è più alto laddove i presidi antifrode sono maggiori. L'analisi del rischio ha messo in luce una realtà molto eterogenea, in relazione ai diversi contesti territoriali e ai diversi volumi di operatività che insistono sugli uffici competenti.

Possibili misure

Le misure specifiche adottate dall'Agenzia per questa tipologia di servizio riguardano:

- l'utilizzo di timbri dedicati esclusivamente alle operazioni in argomento (timbro numeratore progressivo non alterabile);
- l'apposizione del timbro personale del funzionario in aggiunta al timbro "Conalbi";
- l'annotazione delle operazioni su apposito registro;
- la collaborazione con la Guardia di Finanza per assicurare l'imbarco delle merci;
- le fotocopie dei documenti fiscali relativi all'esportazione di beni di valore superiore a un determinato importo;
- gli accordi con società di "*tax refund*" (Global Blue), finalizzati a ricevere segnalazioni di eventuali operazioni sospette.

Al riguardo, i partecipanti al tavolo hanno rilevato che cambiamenti significativi sono stati appena introdotti a seguito dell'informatizzazione dei processi che, mediante la fattura elettronica e l'evoluzione e l'estensione del sistema O.T.E.L.L.O., permetterà di tracciare tutte le attività svolte[41].

D) La gestione e la custodia delle merci sequestrate, confiscate o abbandonate

In sede di tavolo di lavoro, è stata richiamata l'attenzione sulle competenze attribuite all'Agenzia in materia di merci sequestrate, confiscate e abbandonate, ai sensi del testo unico delle disposizioni legislative in materia doganale-TULD (d.P.R. 23 gennaio 1973, n. 43). In particolare, l'art. 333 del TULD stabilisce che le cose sequestrate per i reati previsti in materia di contrabbando sono prese in custodia dalla dogana più vicina al luogo del sequestro. La custodia delle merci sequestrate, confiscate o abbandonate è svolta direttamente dagli Uffici delle dogane o mediante strutture gestite da privati, nei casi in cui l'Agenzia non abbia spazi idonei. Le merci sequestrate, confiscate o abbandonate rimangono in custodia per lunghi periodi di tempo, anche per cause indipendenti dall'Agenzia, spesso legate a sequestri di natura penale.

Pur disciplinate da una normativa differente, anche le merci relative all'area monopoli (apparecchi di gioco e tabacchi) seguono analoghi processi di deposito e custodia con successiva vendita o distruzione disposta secondo la normativa vigente.

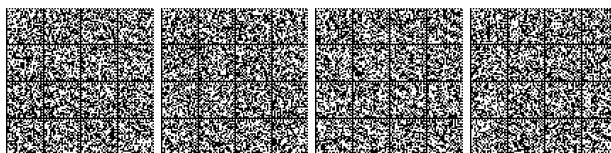
Possibili eventi rischiosi

Le attività che concernono il processo sono tutte a rischio. Infatti, la mancata, incompleta o errata registrazione dei beni in custodia potrebbe celare indebite sottrazioni da parte di dipendenti. Tale fenomeno è favorito dall'assenza di un registro informatizzato.

Durante le fasi di vendita con procedure di gara ad evidenza pubblica delle merci oppure quando si effettua la distruzione delle stesse, si potrebbero verificare comportamenti collusivi dei funzionari dell'Agenzia con soggetti terzi.

Possibili misure

---

[41] Più nel dettaglio, al fine di snellire le operazioni di controllo, dal 1° settembre 2018 (termine così prorogato dalla legge 27 dicembre 217, n. 205, art. 1, co. 1088) è entrato in vigore l'obbligo di emissione della fattura elettronica *tax free*, che viene acquisita dal sistema doganale e anche conosciuta dal sistema dell'Agenzia delle entrate. La digitalizzazione e informatizzazione dell'intero processo consentono la tracciabilità completa delle operazioni e costituiscono imprescindibili strumenti di prevenzione dei possibili reati di frode e della corruzione dei funzionari L'applicazione informatica O.T.E.L.L.O. (*Online Tax Refound at Exit Light Lane Optimization*) consente di digitalizzare il processo per ottenere il visto doganale da apporre alla fattura. Il sistema controlla la completezza dei dati trasmessi e consente la tracciabilità del processo, con riguardo anche all'individuazione del funzionario doganale che appone il visto digitalizzato e ai soggetti che presentano plurime richieste di rimborso. Permette inoltre di effettuare l'analisi dei rischi automatizzata e di inviare in risposta il canale di controllo selezionato (controllo automatizzato o controllo fisico).
L'evoluzione del sistema (OTELLO 2.0), progettato congiuntamente all'Agenzia delle entrate, ha introdotto alcune semplificazioni e rafforzato gli strumenti antifrode e anticorruzione. In particolare, si evita la duplicazione degli adempimenti, poiché la fattura elettronica, una volta emessa dal negoziante, viene automaticamente recepita dal sistema dell'Agenzia delle dogane e da quello dell'Agenzia delle entrate. Questi strumenti sono in linea con la semplificazione sottesa al cd. "principio *once*", declinato dal 2003 con lo sportello unico doganale, in cui si effettua un solo invio e un solo controllo avvalendosi di tutte le informazioni disponibili in possesso degli enti regolatori. Sono stati inoltre inseriti ulteriori canali di controllo che tengono conto delle varie tipologie di viaggiatori a rischio. L'estensione graduale del sistema (operativo a Milano Malpensa e Roma Fiumicino) è prevista presso tutti i punti di uscita "*tax free*" presenti sul territorio nazionale.
A garanzia della trasparenza, tutti gli operatori (le società di gestione aeroportuale, le società di rimborso e gli esercenti) che intendono avvalersi dei servizi offerti dal sistema O.T.E.L.L.O. devono preventivamente registrarsi al Servizio Telematico Doganale.

Per contrastare il rischio della carente o irregolare scritturazione, l'Agenzia ha adottato alcune misure quali:

- il richiamo al corretto utilizzo del registro delle bollette di introduzione delle merci nei depositi doganali, cosiddetto "Mod. A4";
- un'attenta e costante attività ispettiva ordinaria da parte delle Direzioni regionali per verificare periodicamente la corretta compilazione del registro.

È prevista la completa digitalizzazione informatica dei processi attraverso un'applicazione che permetta anche l'inserimento di foto identificative dei beni per garantire la tracciabilità di ogni fase della procedura e l'inalterabilità dei documenti.

L'Agenzia inoltre ha rilevato un forte incremento del rischio derivante dal tempo di giacenza delle merci sequestrate che diventa rilevante anche a causa delle procedure di sequestro penale.

Sarebbe pertanto opportuno realizzare accordi con l'Amministrazione della giustizia per disciplinare tempi e modalità di gestione dei sequestri, anche facendo ricorso, ove possibile, alla conservazione di campioni di merce, utili ai fini processuali, tenuto conto che gli oneri per la custodia delle merci nei propri locali o magazzini nei limiti dei costi di locazione, ove previsti, dei necessari spazi di stoccaggio per i rilevanti quantitativi di merce, sono talvolta di notevole importo. In merito a tale aspetto, l'Agenzia ha ipotizzato sostanziali semplificazioni delle procedure di distruzione delle merci sequestrate, anche ponendo a carico del titolare della merce stessa i costi di custodia e distruzione come previsto dalla normativa europea, non recepita in Italia.

Quale ulteriore misura di contrasto del rischio corruttivo è stata indicata la razionalizzazione della rete dei depositi disponibili, valutando l'opportunità di organizzarne uno per ciascuna Regione o per ciascuna Direzione territoriale creando strutture idonee sia dal punto di vista logistico, sia sotto l'aspetto delle misure di sicurezza. Sotto quest'ultimo profilo potrebbe essere presa a modello, secondo l'Agenzia, la disciplina che concerne i depositi fiscali di tabacchi lavorati (Decr. Dirett. 31.5.2000) che prevede la conformità alle norme in materia di salute e sicurezza sul lavoro; caratteristiche costruttive idonee ad ospitare le merci e sistemi di allarme dotati di rilevatori di presenza, dispositivi antisfondamento, segnalatori sonori e luminosi, finestre e porte blindate, grate e serrature di sicurezza.

II – LE PROCEDURE DI GESTIONE DEI FONDI STRUTTURALI E DEI FONDI NAZIONALI PER LE POLITICHE DI COESIONE

Premessa

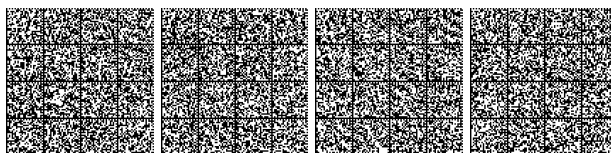
La presente sezione di approfondimento dell'Aggiornamento 2018 del PNA è stata elaborata al termine dei lavori svolti dal tavolo tecnico istituito da ANAC in materia di *"Procedure di gestione dei fondi strutturali e dei fondi nazionali per le politiche di coesione"*, cui hanno preso parte i rappresentanti del Dipartimento per le politiche di coesione e dell'Agenzia per la coesione territoriale (ACT), del Ministero dell'economia e delle finanze (MEF), del Ministero dello sviluppo economico (MISE), del Ministero dell'istruzione, dell'università e della ricerca (MIUR), del Ministero del lavoro e delle politiche sociali (MLPS) e delle Regioni Abruzzo, Lazio, Lombardia e Puglia.

La scelta di effettuare un *focus* sulle procedure per l'impiego dei finanziamenti europei e nazionali si spiega, in primo luogo, con la considerevole entità delle risorse pubbliche assegnate alle amministrazioni centrali e regionali dall'Unione europea e dal Governo. La straordinaria rilevanza economica delle somme gestite dai Ministeri e dalle Regioni nell'ambito dei programmi europei, Programmi operativi nazionali (PON) e regionali (POR), e degli strumenti nazionali (Piani operativi, Piani stralcio, Patti per lo sviluppo) impone un attento monitoraggio della spesa affinché l'allocazione delle risorse finanziarie avvenga nel rispetto del principio di sana gestione finanziaria (efficienza, efficacia, economicità), come previsto dall'art. 310 del Trattato sul Funzionamento dell'Unione Europea e dall'art. 30 del Reg. finanziario (UE, Euratom) 966/2012, nonché dei principi costituzionali di buon andamento ed imparzialità della pubblica amministrazione.

È noto che l'intero settore di gestione dei fondi europei e nazionali è presidiato da significative ed importanti misure organizzative e controlli previsti dalla disciplina comunitaria. L'Agenzia per la coesione territoriale, in particolare, ha evidenziato che – come previsto da diverse norme della programmazione 2014/2020 (art. 59, paragrafo 2 del Reg. finanziario 966/2011, art. 72, lettera h) e art. 125, paragrafo 4, lettera c) del Reg. 1303/2013 ed infine dall'EGESIF 14-0021-00 del 16/06/2014 – i sistemi di gestione e controllo (Si.Ge.Co.[42]) dei programmi comunitari prevedono lo sviluppo di un vasto e articolato sistema di misure antifrode, che includono anche azioni concernenti l'anticorruzione. Questi sistemi rappresentano un importante strumento per prevenire, individuare e contrastare fenomeni di frode e/o corruttivi.

Tuttavia, come risulta anche da fatti di cronaca, residuano margini in cui l'attività, esposta a pressioni indebite proprio per le ingenti risorse finanziarie disponibili, può essere oggetto di fenomeni corruttivi.

Sulla base di queste considerazioni, l'Autorità ha, innanzitutto, svolto un controllo a campione sui PTPC di alcuni Ministeri e Regioni che gestiscono programmi di spesa, compresi quelli finanziati da fondi europei e nazionali della politica di coesione, allo scopo di comprendere se le procedure con cui sono amministrati tali programmi siano state oggetto di un'appropriata analisi finalizzata ad istituire,

[42] Il Si.Ge.Co., introdotto con il Regolamento 1083/2006 nell'ambito della programmazione 2007-2013, è un documento che le amministrazioni sono tenute a redigere e presentare alla Commissione europea affinché questa possa accertare che tutti i programmi operativi siano muniti di adeguate modalità di gestione e controllo, delegando, invece all'Autorità di audit il compito di verificarne il corretto funzionamento.

ovvero a rafforzare, un adeguato sistema di prevenzione della corruzione in coerenza con la vigente normativa italiana.

In alcuni PTPC residuano margini di miglioramento con riferimento alla mappatura dei processi di gestione dei fondi nazionali ed europei per le politiche di coesione specie laddove ci siano strutture organizzative/uffici che, all'interno delle amministrazioni, svolgono apposite competenze in materia. In diversi Piani è carente l'analisi organizzativa e procedimentale che consenta di individuare specifiche aree di rischio e misure di prevenzione della corruzione e di trasparenza calibrate sulle criticità specifiche connesse alla gestione dei fondi nazionali ed europei.

In generale, come emerso nell'ambito del tavolo tecnico, nei PTPC esaminati è sovente presente un mero rinvio al Regolamento UE n. 1303/2013 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 17 dicembre 2013 sulla disciplina delle procedure relative alla gestione dei flussi finanziari ed ai profili contabili, nonché a quanto previsto nei Sistemi di gestione e controllo (Si.Ge.Co.) che presidiano la corretta attuazione dei POR e dei PON.

Alla luce di quanto sopra, l'Autorità ha valutato opportuno procedere ad un approfondimento sui possibili rischi corruttivi connessi alle diverse fasi procedurali. Si è pervenuti all'identificazione, in via solo esemplificativa ed ipotetica, di alcune aree maggiormente esposte e alla indicazione di misure volte alla mitigazione di potenziali fenomeni corruttivi.

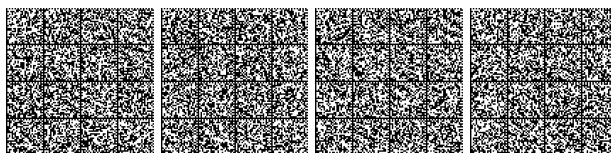
Tenuto conto delle considerazioni sopra espresse sull'esistenza della specifica disciplina comunitaria a presidio della corretta gestione dei fondi, l'obiettivo dell'Autorità non è stato certamente quello di aggiungere ulteriori oneri amministrativi.

Le valutazioni svolte nei lavori del tavolo tecnico sono state volte, piuttosto – in linea con quanto indicato nei precedenti PNA - a verificare l'efficacia dell'applicazione di alcune misure esistenti e, solo laddove ritenuto utile, anche sulla scorta di istruttorie di vigilanza avviate dall'Autorità, ad individuarne ulteriori, in particolare di trasparenza e per la limitazione di situazioni di conflitti d'interesse.

L'ultima parte del documento è dedicata ai programmi di coesione finanziati con fondi nazionali. Si è valutata positivamente la possibilità di estendere ad essi talune disposizioni contenute nei Regolamenti UE al fine di garantire maggiore trasparenza alle procedure di gestione.

In questa direzione, peraltro, si muovono anche le indicazioni del Ministro per la Coesione Territoriale e il Mezzogiorno contenute nella circolare n. 1/2017, attuativa delle delibere del CIPE n. 25 e n. 26/2016, che mutuano importanti elementi della *governance* propri dei fondi europei.

È auspicio dell'ANAC che le indicazioni del presente approfondimento sostengano le amministrazioni nell'elaborazione dei PTPC in cui siano chiaramente svolte le analisi organizzative e procedurali connesse alla gestione dei fondi strutturali e di coesione nonché individuate, o più efficacemente applicate, le misure per la prevenzione dei fenomeni corruttivi. In tale ottica, è opportuno sia prestata particolare attenzione anche ai contenuti dei codici di comportamento in cui prevedere indicazioni specifiche per la gestione dei fondi per le politiche di coesione.

A tal fine si raccomanda una maggiore collaborazione e sinergia tra gli organi politici e di indirizzo, gli uffici delle amministrazioni interessate e il RPCT, in modo da valutare congiuntamente, ognuno per la propria specifica competenza, le criticità della gestione, in termini di esposizione a pressioni di interessi indebiti, e le misure organizzative più adatte a prevenirle. È convincimento dell'Autorità che una maggiore trasparenza e circolazione di informazioni sulle opportunità offerte dalle risorse per le politiche di coesione all'interno delle amministrazioni interessate, un innalzamento delle competenze

tecniche dei dipendenti e un miglior coordinamento possa favorire un utilizzo più efficace dei fondi e limitare fattori di esposizione a rischi corruttivi.

1. Le principali aree di analisi

Alla luce di quanto premesso, i lavori del tavolo tecnico si sono svolti analizzando, in particolare, i seguenti ambiti operativi:

- l'individuazione degli interventi e l'assegnazione delle risorse, fase propedeutica alle altre e caratterizzata da un elevato grado di complessità anche in ragione della compresenza di decisioni di indirizzo politico e di tipo tecnico- amministrativo;
- la gestione e il controllo, fase in cui rilevano le attività delle Autorità individuate dal Regolamento 1303/2013/UE che gestiscono il processo di assegnazione dei finanziamenti, la gestione, il monitoraggio, la rendicontazione e il controllo dei progetti;
- l'attività degli Organismi Intermedi, cui spetta lo svolgimento di significative attività loro assegnate dalle Autorità di Gestione e dalle Autorità di controllo.

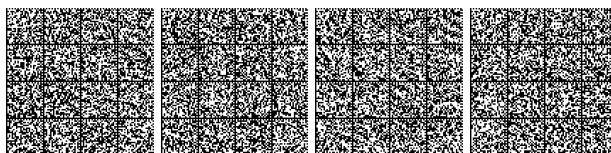
Con riferimento ai tre ambiti di analisi considerati, sono state identificate, a titolo esemplificativo ed ipotetico, le attività a più elevato rischio di corruzione o di *mala gestio* nonché esempi di eventi rischiosi e di misure di prevenzione. Circa le indicazioni in materia di trasparenza, si è tenuto conto delle previsioni dei Regolamenti europei e di quelle nazionali con l'intento di armonizzare e semplificare, per quanto possibile stante i vincoli normativi, gli oneri amministrativi esistenti.

1.1. Individuazione degli interventi

I lavori del tavolo tecnico hanno preso avvio dall'analisi della disciplina comunitaria a cominciare dalla fase di programmazione

Lo stanziamento e la suddivisione dei Fondi tra Stati membri e Regioni seguono un iter complesso. A parte le negoziazioni per la definizione del quadro generale del bilancio comunitario su cui le istituzioni europee definiscono e finalizzano il Regolamento relativo alle disposizioni comuni sui Fondi Strutturali e i Regolamenti specifici relativi a ciascun Fondo, la Commissione europea interviene a livello di ogni singolo Paese con un *Position Paper*. In esso sono espresse le priorità e le sfide specifiche per il Paese e impostato il quadro per la successiva definizione delle strategie a livello nazionale.

Queste ultime sono individuate nell'Accordo di Partenariato, documento in cui ogni Stato membro descrive la propria strategia per l'utilizzo dei Fondi strutturali.

L'Accordo di Partenariato dettaglia per ognuno dei Fondi, per ogni Regione e per ognuno degli Obiettivi tematici fissati a livello europeo, le priorità nazionali, le modalità di attuazione e l'allocazione dei finanziamenti. Tale Accordo viene stilato dagli Stati membri con il coinvolgimento di partner indicati dall'art. 5 del Reg. 1303/2013 (autorità regionali e locali, parti economiche e sociali, pertinenti organismi che rappresentano la società civile compresi i partner ambientali, le organizzazioni non governative e gli organismi di promozione dell'inclusione sociale, della parità di genere e della non discriminazione), in coerenza con l'impostazione di una *governance* multilivello. L'Accordo è poi sottoposto all'approvazione della Commissione europea.

Tra i contenuti essenziali dell'Accordo di Partenariato rientra un'analisi delle disparità, delle esigenze di sviluppo e del potenziale di crescita, in base al programma nazionale di riforma e alle raccomandazioni specifiche destinate al Paese nell'ambito del Semestre europeo; l'elencazione delle misure per garantire l'efficace utilizzo dei fondi di investimento europei (fondi SIE) e per il coordinamento tra i fondi SIE con gli altri finanziamenti europei e nazionali; informazioni essenziali per la verifica *ex ante* della conformità alle regole in materia di addizionalità e indicazione delle azioni con cui si intende rafforzare la capacità amministrativa delle autorità coinvolte nella gestione e nel controllo dei programmi.

L'Accordo di partenariato è predisposto dal Governo in collaborazione con le Autorità regionali e locali ed in dialogo con la Commissione europea. Vi è anche una fase di esame in sede parlamentare che si svolge anche tramite audizione dei soggetti interessati (oltre a rappresentanti del Governo, può trattarsi anche dei Presidenti delle Regioni e delle forze sociali).

Nell'ambito della politica regionale di coesione per il ciclo 2014-2020, accanto ai Programmi finanziati dai Fondi strutturali e di investimento europei e dalle risorse nazionali stabilite per il relativo cofinanziamento (Fondo di rotazione – legge n. 183 del 1987, art. 5), sono stati previsti Piani operativi e Piani stralcio, finanziati con le risorse Fondo di sviluppo e coesione SC 2014-2020, nonché Programmi di azione e coesione complementari (a valere sulle risorse residue del Fondo di rotazione).

Il Fondo per lo sviluppo e la coesione è lo strumento principale di promozione ed attuazione della politica nazionale di coesione territoriale. Esso è volto a garantire unità programmatica e finanziaria all'insieme degli interventi aggiuntivi a finanziamento nazionale, rivolti al riequilibrio economico e sociale tra le diverse aree del Paese. Ha una durata temporale di sette anni, coincidente con la programmazione dei fondi strutturali dell'Unione europea, per garantire l'unitarietà e la complementarietà delle procedure di attivazione delle relative risorse con quelle previste per i fondi strutturali dell'UE.

La delibera CIPE n. 25 del 10.8.2016 ha indicato l'ammontare delle risorse assegnate al Fondo di sviluppo e coesione per il ciclo di programmazione 2014-2020, individuando le aree tematiche e stabilendone la relativa dotazione finanziaria. La legge di Stabilità del 2015 (art. 1, co. 703, lett. c) ha previsto che per ciascuna area tematica nazionale siano progressivamente definiti, da parte della Cabina di Regia su proposta dell'Autorità Politica per la Coesione, piani operativi da sottoporre al CIPE per la relativa approvazione, articolati in azioni ed interventi che rechino l'indicazione dei risultati attesi e dei soggetti attuatori. L'elaborazione dei Piani operativi avviene mediante la cooperazione tra i diversi livelli di governo, anche tramite accordi o intese istituzionali.

Qualora gli interventi non siano già stati individuati, in ogni Piano operativo dovranno essere previste procedure efficaci di individuazione dei progetti da realizzare, basate sull'identificazione ed applicazione dei criteri di attuazione e di verifica dei risultati conseguiti. Le linee di intervento previste nella programmazione del Fondo sono attuate direttamente dall'amministrazione di riferimento destinataria delle risorse o, in alternativa, mediante Accordi di Programma Quadro rafforzati Stato – Regione, nel caso in cui le Amministrazioni coinvolte valutino necessaria o opportuna ai fini di una maggiore efficacia, una modalità attuativa basata su un coordinamento multilivello ovvero se lo richieda la Cabina di Regia.

Fermo restando il carattere politico delle scelte di fondo della programmazione e di cui non si tratta in questo approfondimento, e pur nel quadro di un netto miglioramento che si è registrato negli ultimi anni della fase di programmazione degli interventi da ammettere a finanziamento comunitario, nel

corso dei lavori del tavolo è emerso che in alcuni casi la limitata qualità della progettazione di alcuni interventi, ovvero la selezione di progetti "non maturi" da parte delle amministrazioni, ha inciso sul successo della strategia alla base della programmazione[43]. L'insufficiente qualità della progettazione ha in diversi casi condotto al definanziamento dei progetti o a ritardi significativi nella fase di attuazione.

Nei cicli di programmazione 2000-2006 e 2007-2013 si è inoltre registrato un andamento variabile della spesa caratterizzato da ritardi, accelerazioni e rimodulazioni (così come d'altronde nel complesso della spesa di investimento in Italia), per cause imputabili ad eventi esterni (ad esempio, difficoltà nei flussi di cassa collegati alle regole del "Patto di stabilità") o alle citate carenze nella selezione dei progetti ma addebitabili anche a cause interne ai soggetti coinvolti nella fase di programmazione.

Il tavolo ha registrato un considerevole progresso con riferimento al ciclo di programmazione 2014-2020, con l'adozione di specifici presidi volti a rafforzare la concreta fattibilità degli interventi finanziati con i fondi strutturali: si fa riferimento, ad esempio, alle condizionalità *ex ante* ed ai piani di rafforzamento amministrativo. Inoltre, nel nuovo ciclo di programmazione, per assicurare il raggiungimento degli obiettivi prefissati ed in linea con il principio della sana gestione finanziaria, è stato rafforzato il sistema delle premialità ed il sistema di verifica delle *performance* tramite l'introduzione del c.d. *Performance Framework*[44].

Per quanto molto si sia operato per innalzare il livello di qualità degli interventi, il nodo di fondo appare legato ad un più generale processo di impoverimento tecnico della amministrazioni italiane, dovuto spesso allo scarso investimento nelle figure professionali ad elevato contenuto tecnico.

La formazione e il potenziamento delle capacità e delle professionalità interne alle amministrazioni rappresenterebbe un rilevante fattore di miglioramento. Puntare su competenze tecniche interne richiede investimenti che potrebbero essere recuperati a partire da quelli sull'assistenza tecnica e sui progetti europei dedicati alla formazione dei funzionari pubblici.

Possibili eventi rischiosi

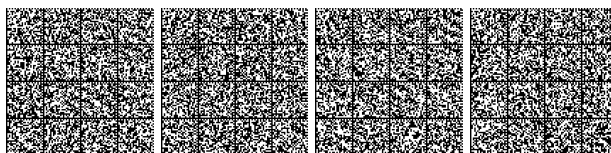
- Pur nel prendere atto che la *governance* dei Programmi operativi europei e nazionali prevede anche l'istituzione di Comitati di sorveglianza per ogni Programma con lo specifico compito, tra gli altri, di approvare la metodologia e i criteri usati per la selezione degli interventi, un rischio corruttivo inteso in senso lato[45] è rappresentato da scelte improprie nella selezione di progetti, guidate da pressioni di interessi esterni non coerenti con l'attuazione degli indirizzi strategici decisi in sede di programmazione.

Possibili misure

---

[43] Si ricorda che nella gestione dei fondi europei la selezione degli interventi è un processo strutturato, che parte dalla stesura del Programma Operativo (dove sono individuate le linee di azione e le relative modalità attuative), prosegue con la definizione dei criteri, approvati in sede partenariale, da utilizzare da parte dell'Autorità di Gestione/Organismo Intermedio per la selezione dei progetti.

[44] Il quadro di riferimento dell'attuazione (*performance framework*) è uno strumento introdotto nel nuovo ciclo di programmazione per migliorare l'efficacia nell'attuazione dei programmi. Si basa su un sistema di indicatori a livello di priorità, legati principalmente all'attuazione finanziaria e alle realizzazioni fisiche, per i quali devono essere fissati target intermedi (*milestones*) al 2018 e target finali al 2023. Nel 2019 a seguito della verifica dell'attuazione (*performance review*) la CE attribuisce la riserva di efficacia (*performance reserve*) alle priorità che hanno conseguito i target intermedi. Un livello non soddisfacente di conseguimento dei target intermedi e finali può determinare anche sanzioni (sospensioni dei pagamenti nel 2019 e correzioni finanziarie nel 2025).

[45] Vedi l'Aggiornamento 2015 al PNA.

Alla luce di quanto sopra è certamente opportuno che le amministrazioni prestino particolare attenzione ai processi di analisi e definizione dei fabbisogni per impedire eventuali scostamenti tra i fabbisogni ed i progetti selezionati, anche mediante un adeguato e costante monitoraggio delle spese.

Le amministrazioni potrebbero, inoltre, definire adeguati livelli di progettazione per la valutazione delle proposte da realizzare.

- È auspicabile la creazione di stazioni appaltanti qualificate fra più enti per selezionare progetti di elevata qualità. Si tratta di una scelta già compiuta nel codice degli appalti del 2016 (d.lgs. 50/2016), ma finora ancora incompiuta. Nel settore dei fondi strutturali la assoluta necessità di miglioramento delle capacità tecniche e di progettazione delle amministrazioni potrebbe condurre a migliorare l'attuazione degli obiettivi da realizzare.
- In relazione alle capacità finanziarie di ciascuna amministrazione, un'altra misura potrebbe essere quella della costituzione di appositi 'Parco progetti' finalizzati a rendere disponibile una "riserva" di progetti, aventi ad oggetto infrastrutture materiali e immateriali, a cui attingere per una più rapida ed efficace programmazione regionale e locale. Giova sottolineare che alcune Regioni stanno già sperimentando tale possibilità.

Possibili eventi rischiosi

- Altra criticità collegata alla fase di programmazione è connessa ai ritardi che possono registrarsi nelle fasi di affidamento ed esecuzione degli interventi. Tali ritardi comportano la cattiva prassi di concentrare la spesa nelle ultime annualità disponibili del ciclo di programmazione, con conseguenti rimodulazioni dei programmi a volte effettuate anche a ridosso della conclusione della programmazione medesima. Ciò determina lo spostamento di risorse, anche ingenti, verso le misure a maggior "tiraggio", dotate cioè di una più elevata capacità attuativa.

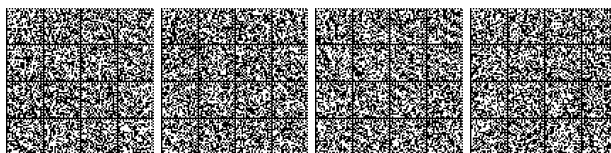
  È possibile in tali ipotesi il rischio che i ritardi siano determinati da pressioni esterne e/o che le amministrazioni operino scelte contingenti su progetti, ma che si possono estendere ai nuovi programmi di spesa non originariamente contemplati nella strategia programmatica.

Possibili misure

- In questo contesto, deve considerarsi, in primo luogo, che nel corso del precedente ciclo di Fondi strutturali lo stesso Governo era intervenuto a far fronte a tale possibile distorsione introducendo lo strumento specifico del Piano di Azione Coesione (d'ora in poi PAC), quale strumento di programmazione straordinario, volto sia a definire a livello nazionale (con coordinamento a livello regionale) un nuovo programma parallelo a quello dei Fondi strutturali, sia a introdurre strumenti e linee d'intervento con il fine di rendere più efficiente la gestione dei Fondi in corso.

  Quale misura a presidio del rischio rilevato, si ribadisce la necessità di specifica attenzione alla fase di programmazione e progettazione, secondo le modalità già sopra indicate.

  Peraltro, anche per la nuova fase di programmazione dei Fondi strutturali 2014-2020, a fronte della previsione di programmi complementari nel contesto della PAC, l'impiego di misure a presidio di una adeguata programmazione e progettazione può essere tale da assicurare una dimensione regionale e locale nell'elaborazione della strategia.

  Si sottolinea, inoltre, l'opportunità di predisporre strumenti ed azioni atti a garantire una adeguata informazione sulle politiche di coesione attraverso il rafforzamento della comunicazione verso la collettività di cittadini, imprese e partenariato economico e sociale.

Possibili eventi rischiosi

- Ulteriore criticità è riconducibile all'estrema frammentazione degli interventi. La distribuzione frammentaria di buona parte delle risorse può incidere sia sulla qualità dei progetti sia sul potenziale innovativo dei programmi e sulla loro capacità di produrre effetti "strutturali" sul tessuto socio-economico. Da ciò il rischio di non attuare pienamente la visione strategica e della 'cattura' della azione dell'amministrazione da parte di interessi non coerenti con la programmazione ufficiale, già sopra rilevato, ma anche quello della frammentazione dei relativi controlli che potrebbero risultare depotenziati.

Possibili misure

- Quale misura a presidio può essere indicata l'individuazione di criteri per la scelta delle proposte progettuali da porre a base della programmazione che abbiano riguardo alla dimensione complessiva (temporale ed economica) dell'intervento proposto, valorizzando altresì progetti che siano in grado di riunificare in linee di azione ampie anche una pluralità di piccoli interventi.

1.2. La gestione e il controllo: le Autorità preposte

Il sistema di gestione e controllo dei programmi finanziati dai Fondi strutturali risponde all'esigenza di assicurare l'efficace attuazione degli interventi e la sana gestione finanziaria, nel rispetto della normativa comunitaria e nazionale applicabile.

Anche per la nuova programmazione è stato confermato l'assetto del sistema di gestione e controllo dei programmi operativi attraverso la costituzione di tre autorità: Autorità di Gestione (di seguito AdG), Autorità di Certificazione (di seguito AdC) e Autorità di Audit (di seguito AdA).

Occorre preliminarmente dare atto della circostanza che in sede di definizione della strategia 2014-2020 tramite l'elaborazione dell'Accordo di Partenariato adottato tra la Commissione Europea e lo Stato Italiano in data 29.10.2014, sono stati dettagliati nell'Allegato II *«Elementi salienti della proposta di Si.Ge.Co. 2014-2020»*, ed alla luce di quanto già indicato dal Regolamento UE 1303/2013 e suoi allegati, i principi generali applicabili al sistema di gestione e controllo che includono, per ciascuna struttura organizzativa (AdG, AdC, AdA), l'individuazione delle principali procedure e la definizione di *«strumenti idonei a garantire la legalità e la regolarità delle operazioni finanziate»*, auspicando, altresì, una adeguata diffusione di tali indicazioni anche nei confronti degli eventuali organismi intermedi e dei beneficiari.

Le specifiche indicazioni contenute nel suddetto Allegato e ivi dettagliate per singola Autorità, proprio in ragione della finalità indicata, sono, pertanto, da ritenersi già quali misure di prevenzione della corruzione alle quali deve essere fatto adeguato riferimento in sede di predisposizione dei PTPC da parte di tutte le amministrazioni coinvolte nel processo di gestione e controllo dei Fondi strutturali.

Pur in presenza del ricordato positivo quadro di disposizioni sulla gestione e sul controllo, dall'analisi effettuata nel tavolo tecnico sono emersi alcuni profili di criticità che rendono opportuna l'individuazione di misure di prevenzione della corruzione relativamente ai soggetti sopra indicati.

A seguire, pertanto, il presente approfondimento fornisce indicazioni integrative e/o esplicative rispetto a quanto già descritto nel suddetto Allegato II, in relazione alle modalità di analisi dei rischi

corruttivi specifici afferenti al processo di gestione e controllo ed alla descrizione delle eventuali e possibili misure di prevenzione.

A tal fine le indicazioni vengono distinte alla luce di due ambiti omogenei che presentano analogia di criticità e rischi corruttivi: la fase relativa alla costituzione e alla composizione delle Autorità e quella dell'organizzazione e dello svolgimento delle attività delle Autorità.

1.2.1. Costituzione e composizione delle Autorità di gestione, di certificazione e di audit

L'Autorità di Gestione (AdG) è responsabile della gestione di uno o più programmi operativi, nonché della esecuzione gestione e controllo delle azioni previste da tali programmi e del raggiungimento dei relativi risultati, attraverso la messa in opera di tutte le misure necessarie, idonee ad assicurare il corretto utilizzo delle risorse finanziarie ed il puntuale rispetto della normativa comunitaria e nazionale applicabile. Essa è normalmente un'Autorità pubblica o organismo pubblico nazionale, regionale o locale, o un organismo privato designato che adempie tutte le funzioni corrispondenti a quanto definito nell'art. 125 del Regolamento (UE) 1303/2013 e negli atti delegati di esecuzione.

Le funzioni principali dell'AdG, qui solo sinteticamente riportate, sono sostanzialmente tre:

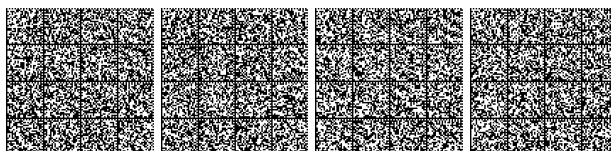
1. gestione del programma operativo (ivi incluse la rendicontazione dello stato di avanzamento e la trasmissione di informazioni agli organismi intermedi ed ai beneficiari);
2. selezione delle operazioni da finanziare;
3. gestione finanziaria e controllo del programma operativo.

Ulteriori e delicate funzioni sono svolte dall'Autorità di Certificazione che, ai sensi dell'art. 126 Reg. (UE) n. 1303/2013, si occupa di tutto ciò che riguarda l'elaborazione, la trasmissione e la certificazione delle domande di pagamento alla Commissione europea, della preparazione e della certificazione dei conti nonché di garantire l'esistenza di un sistema di registrazione e conservazione informatizzata dei dati contabili per ciascuna operazione. L'Autorità di Certificazione deve inoltre tenere una contabilità degli importi recuperabili e degli importi ritirati a seguito della soppressione totale o parziale del contributo a un'operazione.

L'AdG e l'AdC sono individuate a seguito di una complessa e articolata procedura di designazione, volta a prevenire eventuali carenze da parte delle stesse in fase di attuazione dei programmi operativi.

Il provvedimento di designazione dell'AdG e dell'AdC è adottato dall'amministrazione titolare del programma, sulla base del parere dell'Autorità di Audit, ai sensi dell'art. 124 del Reg. (UE) n. 1303/2013. L'Accordo di Partenariato 2014/2020 prevede che le AdA italiane assicurino la designazione delle AdG ed AdC sulla base di una valutazione finalizzata ad accertare la conformità dei sistemi di gestione e controllo rispetto ai criteri fissati nell'Allegato XIII del Reg. (UE) n. 1303/2013, secondo le indicazioni contenute in un apposito Documento predisposto dal Ministero dell'economia e finanze-Ispettorato generale per i rapporti finanziari con l'UE (IGRUE) e condiviso con le stesse Autorità di Audit.

Esso prevede tra i diversi punti di controllo anche quelli relativi alla tempestiva elaborazione della manualistica, alla disponibilità di personale competente ed adeguato, alla previsione di procedure chiare e adeguate per la selezione e approvazione degli interventi e alla predisposizione di un sistema informativo adeguato.

L'Autorità di Audit (AdA), come previsto dall'art. 127, co. 1 del Reg. (UE) n. 1303/2013, garantisce, in particolare, lo svolgimento di attività di audit sul corretto funzionamento del Sistema di gestione e

controllo del programma operativo e su un campione di operazioni sulla base delle spese dichiarate[46]. Sulla base del lavoro svolto, a norma dell'art. 127, co. 5, l'AdA prepara annualmente un parere di audit sui conti[47] ed una relazione di controllo che evidenzi le principali risultanze delle attività di audit svolte, comprese le carenze riscontrate nei sistemi di gestione e di controllo e le azioni correttive proposte e attuate.

L'AdA è funzionalmente indipendente dall'Autorità di Gestione e dall'Autorità di Certificazione e può essere designata per più di un programma operativo. Può essere anche incardinata nella medesima autorità pubblica/organismo pubblico della quale fanno parte l'AdG e l'AdC, purché sia rispettato il principio della separazione delle funzioni tra le medesime autorità. Per i Programmi operativi regionali, viene istituita un'Autorità di audit per ciascuna Regione.

L'Allegato II dell'Accordo di Partenariato 2014/2020 ha disciplinato la procedura di designazione della AdA da parte dell'IGRUE che rilascia un parere obbligatorio e vincolante in merito alle proposte di designazione dell'AdA formulate dalle amministrazioni titolari dei programmi operativi.

Possibili eventi rischiosi

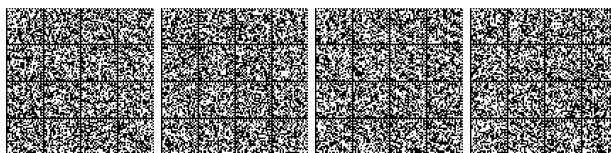
In relazione alla costituzione e alla composizione delle Autorità, di seguito sono indicati alcuni possibili eventi rischiosi ricollegabili all'ingerenza di interessi privati o pressioni indebite volti a considerare l'esercizio delle attività amministrative di gestione e controllo.

Giova precisare, in ogni caso, che già la normativa comunitaria prevede presidi di controllo al riguardo. Oltre alle misure previste nei Si.Ge.Co, il MEF-IGRUE, in qualità di Organismo Coordinatore in tema di controlli, effettua il monitoraggio del mantenimento dei requisiti di designazione delle AdA ed effettua un controllo sugli audit di sistema svolti dall'AdA sulle altre Autorità di programma (audit che prevedono espliciti punti di verifica sulle misure su richiamate).

I rischi corruttivi valutati all'interno del tavolo di lavoro si ricollegano tutti a ipotesi di situazioni di possibile presenza di conflitti di interesse e di incompatibilità di cui fa parte delle Autorità.

In particolare, si possono rappresentare, come ipotesi concrete, le seguenti:

- svolgimento da parte degli stessi funzionari presso la medesima Amministrazione, in un arco temporale ristretto (ultimo triennio ad esempio), di funzioni di AdG o di AdC e successivamente di attività di AdA, o viceversa, con violazione del principio della separazione delle funzioni tra le medesime autorità;
- assunzione contestuale da parte di soggetti cui è affidata la funzione di AdG, AdC o AdA, di incarichi di Organi Amministrativi (CdA) o di controllo (Revisore dei conti) in società beneficiarie di contributi del PO interessato;
- svolgimento, da parte di soggetti cui è stata affidata, nell'ultimo triennio, la funzione di AdG, AdC o AdA, di attività amministrative/di consulenza per conto di beneficiari finali di contributi concessi nell'ambito del PO interessato (sia pubblici che privati);

[46] La AdA definisce la Strategia di audit in conformità alla normativa comunitaria e nazionale, nonché alla prassi di audit della Commissione europea, con particolare riferimento a quanto disposto dall'articolo 127 del Regolamento (UE) n.1303/2013 e sulla base dei contenuti richiesti dall'Allegato VII del Regolamento (UE) n. 207/2015. La Strategia di audit definisce, pertanto, la metodologia di audit, il metodo di campionamento per le attività di audit sulle operazioni, l'analisi di rischio, la pianificazione delle attività di audit in relazione al periodo contabile corrente e ai due successivi.
[47] L'AdA esegue annualmente, per ciascun periodo contabile, l'audit dei conti a norma dell'art. 29 del Reg. 480/2014.

- presenza di coniuge/convivente/parente/affini entro il secondo grado di soggetti assegnatari della funzione di AdG, AdC o AdA, che ricoprano incarichi di Organi Amministrativi (CdA) o di controllo (Revisore dei conti) di società beneficiarie dei contributi.

Possibili misure

Nel ribadire l'importanza di dare pieno seguito alle procedure di designazione e di mantenimento dei requisiti di tali Autorità, come peraltro suggerito dall'Allegato II dell'Accordo di Partenariato, si riportano di seguito le misure già previste nell'ambito della designazione volte a mitigare il rischio di potenziale conflitto di interesse. Esse è opportuno vengano valutate ed inserite nei PTPC a seguito di specifiche analisi organizzative volte ad evidenziare potenziali rischi di conflitto di interessi, come peraltro, anche per altri tipi di incarichi dirigenziali e professionali all'interno delle amministrazioni (es. sovrapposizione compiti di gestione e compiti di controllo).

- Adozione di una valutazione comparativa delle competenze e dei requisiti dei soggetti cui attribuire le responsabilità di Autorità, con criteri predefiniti in modo oggettivo, nonché adeguata trasparenza e pubblicità delle nomine medesime;
- rispetto delle disposizioni del d.lgs. 39/2013 in materia di incompatibilità ed inconferibilità di incarichi, anche al fine di assicurare un'adeguata separazione tra compiti di indirizzo politico e compiti tecnico-amministrativi;
- definizione di procedure volte a far attestare periodicamente l'assenza di situazioni di conflitto di interesse da parte dei dirigenti e di tutto il personale a vario titolo coinvolto nel processo di gestione e controllo;
- rotazione, ove possibile, ovvero ricorso a segregazione delle funzioni**,** dei soggetti designati come Autorità o come loro componenti, nel rispetto delle esigenze di continuità in ogni ciclo di programmazione dei Fondi strutturali;
- adozione di codici di comportamento.

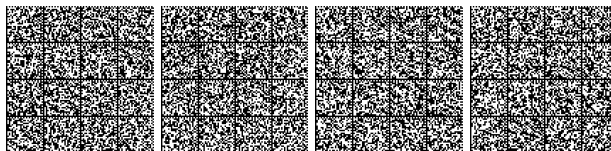
1.2.2. Organizzazione e svolgimento delle attività delle Autorità

L'organizzazione delle attività e il ricorso all'assistenza tecnica

Un secondo profilo per il quale sono state individuate possibili criticità concerne gli aspetti organizzativi interni all'AdG, all'AdC e all'AdA, con particolare riguardo alla possibilità, riconosciuta dal Regolamento comunitario, di avvalersi di soggetti privati esterni che, con proprio personale, svolgono funzioni di supporto tecnico.

Considerato il notevole tasso di complessità tecnica delle procedure relative all'uso dei fondi strutturali europei, il Regolamento (UE) n. 1303/2013 ammette la possibilità che il 4% dei fondi assegnato ai programmi operativi nell'ambito di ciascuna categoria possa essere destinato all'assistenza tecnica.

Da ciò la possibilità che vengano individuati soggetti esterni alle Autorità a supporto delle specifiche attività tecniche di gestione e controllo.

L'esternalizzazione trova la sua principale giustificazione nell'assenza di personale adeguato all'interno delle amministrazioni ovvero di scarsità dello stesso, in particolare a causa di carenze legate

alla formazione o alla selezione di personale tecnicamente idoneo a garantire una corretta gestione dei flussi finanziari europei o nazionali per le politiche di coesione.

Si dà atto che in presenza della grande attenzione posta dalla disciplina europea - e in sede di attuazione concreta, vigilata dalle competenti autorità di controllo nazionali – è molto elevato il rispetto del principio di concorrenza nell'individuazione dei soggetti cui affidare le attività di assistenza tecnica.

Tuttavia, nel corso dei lavori del tavolo tecnico, sono state esaminate le possibili criticità legate all'esternalizzazione di tali compiti a soggetti esterni che, peraltro, non rivestono la qualifica di pubblici funzionari (con le garanzie che tale qualifica comporta). Il principale profilo critico rilevato consiste nel fatto che l'esternalizzazione può conseguire il risultato, paradossale, del depauperamento delle competenze dei dipendenti delle amministrazioni interessate. Tale depauperamento riguarderebbe non solo le competenze tecniche per la gestione dei fondi europei, ma talora anche lo svolgimento delle attività istituzionali primarie (*core*) dell'amministrazione.

Possibili eventi rischiosi

Alla luce di quanto sopra gli eventi rischiosi individuati nel corso dei lavori del tavolo tecnico sono:

- indebolimento della capacità delle amministrazioni di controllare adeguatamente i processi, con il correlato rischio del venir meno di garanzie di competenza e imparzialità nelle scelte;
- indebolimento delle garanzie di separazione delle funzioni e di terzietà (si pensi al caso in cui la selezione dei progetti sia affidata a soggetti che hanno svolto funzioni di supporto tecnico per conto dell'Autorità di gestione nella predisposizione dei criteri di selezione), nonché nella potenziale esclusione delle disposizioni applicabili ai pubblici dipendenti. Tali rischi si accentuano anche in relazione all'evenienza che, a fronte della esternalizzazione delle attività tecniche, siano predisposte inadeguate misure di controllo dell'attività dei soggetti terzi selezionati;
- predisposizione di procedure di selezione dei soggetti cui affidare lo svolgimento delle funzioni di assistenza basate su una non adeguata analisi dei fabbisogni interni dell'amministrazione e finalizzate a soddisfare esigenze ed interessi estranei al contesto nel quale l'attività tecnica deve collocarsi. Tali interessi potrebbero anche tradursi in varianti volte a sostituire periodicamente il personale (risorse tecniche) indicato in sede di offerta nella procedura di gara;
- rischi di monopolio o oligopolio del mercato delle assistenze tecniche che vanno presidiati con l'attenta definizione di requisiti di partecipazione e capacità tecnica effettivamente concorrenziali che consentano di contrastare la concentrazione del mercato.

Possibili misure

In relazione alle criticità sopra rilevate, si ricordano le seguenti misure alcune delle quali già indicate dalla vigente normativa:

- al fine di evitare il depauperamento delle competenze tecniche del personale dell'amministrazione, è prevista l'attuazione di un Piano di Rafforzamento Amministrativo (PRA) per ogni amministrazione responsabile di un programma operativo, con il finanziamento di interventi di rafforzamento del personale, inclusi progetti formativi mirati del personale interno su diversi aspetti connessi alla gestione dei processi ed attività della programmazione comunitaria.
- In questo contesto possono essere individuate forme di integrazione tra l'attività svolta dalle società di assistenza tecnica e quella del personale dell'amministrazione per consentire a

quest'ultimo di recuperare autonomia nell'attuazione delle attività assegnate. A tal fine è auspicabile anche il trasferimento di *best practice* tra amministrazioni e l'adozione di strumenti specifici per il rafforzamento della capacità amministrativa;

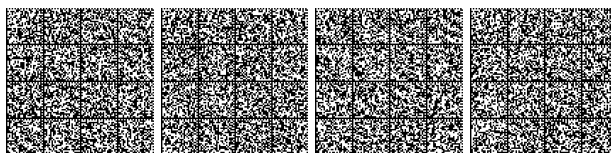
- al fine di prevenire l'inadeguata selezione dei soggetti che svolgono l'assistenza tecnica, si raccomanda l'adozione di idonee procedure di identificazione dei fabbisogni e di programmazione degli affidamenti. Il procedimento di selezione in esame, implicando l'utilizzo di finanziamenti pubblici, è soggetto alle disposizioni di cui al d.lgs. 50/2016, sia per ciò che attiene all'obbligatoria programmazione biennale dei fabbisogni, sia con riguardo alla motivazione dell'esigenza di esternalizzazione, sia per la necessità di assicurare l'osservanza delle procedure prescritte per l'affidamento esterno di un servizio che garantiscano il rispetto dei principi di economicità, efficacia, tempestività e concorrenza, nonché di qualità delle prestazioni (art. 30 d.lgs. 50/2016);
- particolare attenzione dovrà inoltre essere riservata alla adozione di consone modalità di verifica dell'esecuzione della prestazione da parte dei soggetti terzi affidatari dei servizi di assistenza tecnica (introduzione di SLA, penali e metodologie di controllo);
- alla luce delle disposizioni del d.lgs. 50/2016 dovranno inoltre essere trattate eventuali richieste di varianti in corso di esecuzione del servizio, nonché ai tentativi del fornitore di proporre la sostituzione delle risorse tecniche offerte in contratto;
- adozione di adeguati Patti di integrità o protocolli di legalità attraverso i quali vincolare – anche ai sensi dell'art. 1, c. 7, l. 190/2012 – eventualmente anche i soggetti privati al rispetto dei codici di comportamento dell'ente, prevedendo apposite misure che concernono il *pantouflage* e il conflitto di interessi;
- introduzione nei bandi di selezione della clausola relativa al necessario rispetto delle norme sulla trasparenza ai sensi dell'art. 2 bis, co. 3, d.lgs. 33/2013 - laddove ricorrano i presupposti dimensionali dell'affidatario del servizio - in quanto i compiti di assistenza tecnica a soggetti esterni configura, per questi, svolgimento di attività di pubblico interesse. Si rinvia, al riguardo, a quanto precisato dall'Autorità nella determinazione n. 1134/2017.

Lo svolgimento delle attività

In ordine alle attività di gestione e controllo, dal confronto nel tavolo tecnico, sono emerse criticità specifiche afferenti alla selezione delle operazioni (di competenza delle AdG/OO.II.) in quanto si tratta di attività nella quale maggiormente si concentra la discrezionalità amministrativa. Le selezioni dei progetti e delle operazioni sono già presidiate da appropriate misure di procedimentalizzazione e controllo, anche al fine di escludere ogni forma di arbitrarietà delle scelte o di opacità delle medesime.

Attenzione merita anche la gestione e la gestione finanziaria e il controllo riguardante l'implementazione del programma nonché la verifica delle attività, unitamente alla attività di certificazione e pagamento. Pur essendo queste fasi adeguatamente presidiate dalle misure dell'OLAF ai fini della prevenzione delle frodi, in questa sede si rende opportuno concentrare l'attenzione su aspetti ulteriori che afferiscono al solo rischio corruttivo ed alle misure atte a prevenirlo.

Possibili eventi rischiosi nella fase di selezione

Il rischio principale è che la selezione delle operazioni e dei progetti da finanziare non sia orientata da criteri oggettivi di efficienza e di riconoscimento della qualità e della capacità di attuazione, ma che

risponda, invece, a logiche diverse legate ad interessi estranei o confliggenti con il perseguimento dell'interesse primario che si intende soddisfare con la selezione.

Inoltre, anche nel caso in cui il processo di selezione non sia alterato da interessi divergenti, l'inadeguatezza degli strumenti adottati potrebbe comunque essere volta a selezionare e finanziare progetti ed azioni non consone a conseguire l'utilità finale attesa. In ultima analisi ciò può anche risolversi con l'insuccesso della strategia di intervento ed il mancato utilizzo delle risorse comunitarie.

Tali rischi si possono verificare per l'assenza di una metodologia rigorosa che includa appropriate misure di prevenzione della corruzione e trasparenza nella valutazione dei progetti nonché per la carenza, nella fase di verifica, dei requisiti di ammissibilità e nell'assegnazione dei punteggi di merito, di un metodo predefinito, coerente e rafforzato, e di adeguati strumenti di verifica.

Per le ipotesi nelle quali non si procede tramite bandi pubblici ma mediante il diverso sistema dell'accreditamento, eventualmente anche con l'utilizzo di costi standard, il rischio è quello di configurare un accreditamento statico che non preveda meccanismi comparativi e sia privo di verifiche *ex ante* sui presupposti richiesti per l'iscrizione ed *in itinere* sul mantenimento dei presupposti, ed in particolare sulla qualità performante nell'erogazione dei servizi e nell'attuazione degli interventi da parte dei soggetti accreditati.

Possibili misure

In merito alle criticità e agli eventi rischiosi sopra rilevati, si ritiene possibile distinguere l'analisi sulla base delle modalità di attribuzione del finanziamento.

1) Nel caso in cui si proceda alla selezione dei progetti mediante bandi di gara, si possono distinguere concettualmente le misure da introdurre o implementare nel processo di selezione e quelle che riguardano i soggetti coinvolti nel processo di selezione.

Per ciò che attiene al processo di selezione, la normativa già, in parte, prevede diverse misure organizzative e in particolare:

- la tracciatura delle istanze nella fase di ricezione e di protocollazione, con correlata individuazione delle responsabilità, e misure volte a garantire la necessaria parità di trattamento e la riservatezza dei contenuti delle proposte medesime;
- con riferimento alla fase istruttoria e di valutazione delle istanze, si ritiene che opportuno strumento per disciplinare la discrezionalità amministrativa possa essere rappresentato dall'adozione di griglie di valutazione e *check list* con punteggi definiti nonché criteri di selezione predeterminati a monte ed adeguatamente dettagliati, limitando al minimo spazi per eventuali interpretazioni;
- nella fase di pubblicazione delle risultanze istruttorie/graduatorie, la normativa di riferimento (si veda ad esempio l'allegato XII Reg. (UE) n. 1303/2013) già prevede forme di pubblicizzazione.

Per ciò che attiene ai soggetti che intervengono nel processo di selezione e quindi che più nello specifico intervengono nella fase istruttoria e di valutazione delle istanze, tra i punti di maggiore attenzione si segnalano:

- la predeterminazione specifica delle competenze dei componenti delle commissioni di valutazione;

- ➢ la verifica dell'assenza di conflitti di interesse, anche mediante la predisposizione di appositi modelli di dichiarazione;
- ➢ la formazione di commissioni eterogenee ed interdisciplinari con applicazione della rotazione dei componenti e dei presidenti delle medesime.

2) Nel caso in cui si proceda alla selezione dei beneficiari/soggetti destinatari dei Fondi tramite procedura di accreditamento le misure proposte sono le seguenti:

- ➢ a presidio dell'oggettività ed imparzialità della selezione, l'adozione di:
- adeguati strumenti di pubblicità legati alla fase di predisposizione degli elenchi ed ai requisiti necessari per l'iscrizione;
- selezione dei soggetti attraverso adeguati avvisi pubblici, ovvero, se del caso, attraverso il principio di rotazione.
- ➢ verifiche periodiche del mantenimento dei requisiti, anche mediante ispezioni in loco, al fine di evitare che l'iscrizione ad albi e/o elenchi possa comportare l'acquisizione di uno status permanente al di fuori di ogni accertamento sul possesso o sul permanere dei requisiti.

Possibili eventi rischiosi nella gestione, nella gestione finanziaria e nel controllo

Con particolare riferimento alla Gestione e alla Gestione finanziaria e al controllo i possibili eventi rischiosi attengono:

- ➢ all'attività di verifica e di ispezione caratterizzata da aspetti critici quali la gestione documentale e il rapporto con i soggetti beneficiari, frequente sia per quanto riguarda la verifica sullo svolgimento del progetto, sia per quanto riguarda le correlate richieste di spesa e certificazione. Nel caso di ispezione presso l'utilizzatore finale dei fondi si potrebbero verificare comportamenti anomali del controllore o del controllato volti a deviare l'attività dai suoi obiettivi istituzionali, ad esempio, con rendicontazione di controlli non rispondenti al vero;
- ➢ alla possibile certificazione da parte dell'Amministrazione di documenti di spesa fraudolenti e che sottendono fenomeni corruttivi.

Possibili misure

Molte delle misure di prevenzione applicabili sono contenute nel documento EGESIF_14-0021-00 16/06/2014 (*Valutazione dei rischi di frode e misure antifrode efficaci e proporzionate*), nonché nel Regolamento Comunitario e dell'Allegato II all'Accordo di partenariato, proprio in relazione sia alla rilevanza dei rischi correlati alla fase in esame sia alla loro intrinseca connessione con condotte espressamente sanzionate da disposizioni normative in materia contabile e penale[48].

Si fa riferimento, ad esempio:

- ➢ alla necessità di un sistema di contabilità separata o una codificazione contabile adeguata per tutte le transazioni;
- ➢ all'utilizzo di appropriate procedure di archiviazione dei documenti riguardanti le operazioni gestionali;
- ➢ all'adozione di adeguati standard per le modalità di conservazione dei documenti che prevedano anche l'identificazione delle persone che accedono alla documentazione medesima;

[48] Per tale ragione sono anche oggetto di maggiore attenzione da parte delle Forze dell'Ordine.

- all'utilizzo, nei rapporti con i beneficiari, di procedure e di metodologie standard (anche con il ricorso alle *check list*) per l'espletamento delle attività di verifica oltre che al preventivo accertamento dell'assenza di conflitti di interesse in capo ai soggetti che operano tali verifiche;
- all'utilizzo di procedure telematiche per ciò che attiene alle fasi della certificazione della spesa, idonee ad assicurare i contenuti e la tracciabilità delle richieste;
- ad analisi del rischio preventive con conseguente individuazione e implementazione di possibili azioni di mitigazione dei rischi.

In questa sede, in luogo di una mera ripetizione delle suddette misure, già in sé idonee a perseguire sia gli obiettivi specifici (antifrode), sia quelli della prevenzione della corruzione, si raccomanda:

- una adeguata descrizione e mappatura dei procedimenti nonché una chiara esplicitazione delle suddette misure nei PTPC delle amministrazioni di riferimento, con attenzione, in particolare, ad evidenziare la correlazione tra le misure e la specifica fase del procedimento nella quale si ritiene possano essere maggiormente efficaci;
- l'individuazione dei responsabili delle misure e di appropriati meccanismi di monitoraggio sull'attuazione delle stesse.

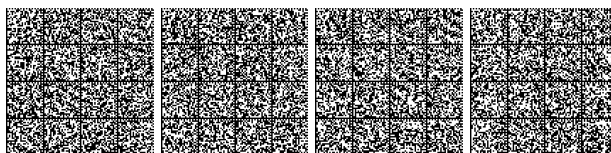
1.2.3. Gli Organismi Intermedi

Nell'ambito della procedura di gestione dei fondi strutturali e di coesione, in relazione alla complessità dei programmi e della specificità degli obiettivi da realizzare, l'amministrazione titolare di un programma operativo può designare Organismi intermedi (OO.II) per lo svolgimento delle funzioni attribuite alle AdG e alle AdC, ai sensi degli artt. 125 e 126 del Reg. (UE) n. 1303/2013.

La normativa europea, nel definire gli OO.II. come enti aventi natura pubblica o privata, in continuità con quanto già previsto per la programmazione 2007-2013, ammette differenti modalità di attribuzione di compiti a detti organismi: essi possono agire sotto la responsabilità delle AdG/AdC oppure svolgere mansioni per conto delle stesse Autorità nei confronti dei beneficiari attuatori degli interventi (Reg. (UE) n. 1303/2013, art. 2, n. 18).

Si è ritenuto opportuno richiamare l'attenzione, all''interno della presente sezione del PNA, sul ruolo ricoperto dagli OO.II., avendo riguardo alla loro natura giuridica e ai compiti affidati. Ciò anche considerando il rischio di utilizzare in modo improprio le risorse pubbliche assegnate agli organismi intermedi, sia pubblici sia privati, i quali, per la posizione di maggiore contiguità con i destinatari dei finanziamenti, si trovano spesso a interagire con una pluralità di soggetti aventi diversa natura da cui possono ricevere pressioni o condizionamenti impropri.

Si è valutato, altresì, di fornire indicazioni utili per implementare il sistema di prevenzione della corruzione anche in caso di OO.II. privati, per quanto attiene alle funzioni pubblicistiche esercitate nella materia in oggetto, che possano risultare compatibili con la natura di tali enti.

Circa la natura giuridica degli organismi individuati quali soggetti affidatari delle funzioni rientranti nella sfera di competenza delle Autorità di gestione o di certificazione, il regolamento europeo n. 1303/2013 non esprime alcuna preferenza; non emerge, in sostanza, dalla disciplina regolamentare una forma di contrarietà nei confronti degli enti privati che non siano controllati o partecipati da soggetti pubblici.

La scelta del legislatore europeo, dunque, è stata quella di concedere agli Stati membri un ampio margine di discrezionalità per l'individuazione dei soggetti idonei a supportare l'amministrazione titolare del programma negli adempimenti necessari per l'utilizzo dei finanziamenti.

Nell'esperienza nazionale, la tendenza è quella di scegliere soggetti pubblici (in prevalenza ministeri, regioni o altri enti territoriali) e società *in house* dell'amministrazione in cui è incardinata l'AdG/AdC. Spesso le amministrazioni affidanti utilizzano il termine di "delega" di compiti e funzioni, dal momento che in capo all'AdG rimane la responsabilità delle funzioni attribuite all'OI (cfr. art. 123 (6) del Reg. (UE) n. 1303/2013).

Per quanto concerne la fase di designazione degli OO.II., in sede di definizione del programma o dopo l'approvazione dello stesso, è necessario che le amministrazioni assicurino la trasparenza dei criteri e delle ragioni che determinano la scelta di tali soggetti. Occorre, in particolare, dar conto della valutazione in merito alla capacità organizzativa, alle competenze e alle risorse umane disponibili dell'Organismo intermedio, in relazione ai compiti affidati. A tale riguardo, si rileva che nei PO, ove l'amministrazione titolare si riservi la facoltà di individuare soggetti diversi da enti pubblici o da società *in house*, è correttamente richiamata l'esigenza di svolgere procedure ad evidenza pubblica secondo la vigente normativa comunitaria.

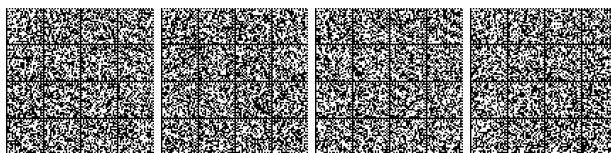
Sul contenuto delle funzioni affidate agli OO.II., l'ampiezza varia notevolmente in ragione del contenuto della "delega". Il ruolo ricoperto dagli Organismi intermedi nell'ambito della gestione dei fondi strutturali e di coesione non può, pertanto, essere agevolmente predefinito, in quanto l'individuazione puntuale delle attività da svolgere per il tramite degli OO.II. – che viene comunque formalizzata mediante un accordo scritto ove sono regolati i rapporti giuridici tra le parti - è rimessa alla discrezionalità del soggetto affidatario, sia esso lo Stato membro o l'Autorità di gestione. Agli Organismi intermedi possono essere attribuite funzioni limitate all'attività istruttoria del procedimento, oppure, può essere conferita la gestione di molteplici fasi procedurali.

In particolare, nell'art. 123, par. 6 del Regolamento (UE) n. 1303/2013, si prevede la facoltà di affidare determinati compiti rientranti nella sfera di competenza dell'Autorità di gestione e dell'Autorità di certificazione, che conservano la responsabilità delle attività svolte dai soggetti delegati.

L'ulteriore fattispecie descritta all'art. 123, par. 7, contempla la possibilità per lo Stato membro o l'Autorità di Gestione di attribuire agli Organismi intermedi la gestione di una parte di un programma operativo. In questa seconda ipotesi, denominata "sovvenzione globale", *«l'organismo intermedio garantisce la propria solvibilità e competenza nel settore interessato, nonché la propria capacità di gestione amministrativa e finanziaria»*.

In questo caso si prospetta un profondo coinvolgimento dell'ente affidatario nelle fasi procedurali in cui vengono gestiti i fondi SIE, con la concreta possibilità che tali enti gestiscano l'intera procedura dall'emanazione del bando all'erogazione dei finanziamenti.

La "delega" può riguardare, ad esempio, le funzioni attinenti ai seguenti ambiti: valutazione delle proposte presentate a seguito di un avviso pubblico, verifica delle spese dichiarate dai beneficiari nelle domande di rimborso, erogazione dei finanziamenti, monitoraggio dell'attuazione delle operazioni finanziate, verifiche di gestione.

Fermi restando gli obblighi di valutazione dei rischi di frode e delle relative misure nella gestione dei fondi SIE (cfr. doc. EGESIF del 16 giugno 2014) e i principi generali dei sistemi di gestione e controllo precisati nell'Accordo di partenariato 2014-2020 (cfr. all. II), dalla natura giuridica degli Organismi

intermedi derivano implicazioni decisive per quanto concerne l'applicazione nei loro confronti della normativa in materia di prevenzione della corruzione e trasparenza.

Come noto, la disciplina che impone l'adozione di misure preventive dei fenomeni corruttivi e di trasparenza riguarda non solo le pubbliche amministrazioni, ma anche le società in controllo pubblico e gli altri enti di diritto privato in controllo pubblico, secondo quanto previsto all'art. 2-bis della l. 190/2012 e all'art. 2-bis del d.lgs. 33/2013. Si rammenta, inoltre, che le società con partecipazione pubblica non in controllo e gli enti di diritto privato specificati al co. 3 dell'art. 2-bis del d.lgs. 33/2013 sono tenuti al rispetto degli obblighi di trasparenza con riguardo all'attività di pubblico interesse.

Si raccomanda l'applicazione della normativa in questione direttamente da parte degli OO.II. che presentino i requisiti dei soggetti indicati all'art. 2-bis del d.lgs. 33/2013 come precisato dall'Autorità nella determinazione n. 1134/2017, cui si rinvia.

Possibili eventi rischiosi

Lo svolgimento dei compiti attribuiti agli OO.II. può presentare criticità con conseguente rischio di fenomeni corruttivi a causa:

- di un carente sistema di controllo e monitoraggio sull'attività degli OO.II.;
- connesso a tale rischio è quello che si configura qualora il flusso informativo nei confronti dell'amministrazione di riferimento non sia adeguato, con conseguente difficoltà di ricostruire esattamente la procedura di finanziamento. Il rischio appare più elevato ove nelle convenzioni sia prevista la possibilità per gli OO.II. di avvalersi, a loro volta, di altri soggetti per attività di assistenza tecnica.

Possibili misure

Tenuto anche conto che, ai sensi dell'art. 123, par. 6, del regolamento la responsabilità dell'attuazione del programma resta in capo all'AdG/AdC, risultano già attivate alcune misure tra cui:

- chiara definizione, negli atti di "delega", delle attribuzioni agli OO.II. e previsione di un costante monitoraggio sulle attività effettivamente realizzate dagli OO.II. al fine di assicurare la correttezza e la trasparenza nella gestione delle risorse (spesso assai rilevanti) loro assegnate. L'esigenza di controllo sull'operato degli OO.II. - tenuti al rispetto del principio di efficacia ed efficienza dell'azione amministrativa e della sana gestione finanziaria, analogamente alle AdG/AdC - è richiamata dalla stessa Commissione europea nelle linee guida emanate per la programmazione 2014-2020, in particolare in materia di verifiche di gestione ove sono proposte alcune modalità e iniziative per la valutazione delle attività poste in essere dagli OO.II. (doc. EGESIF del 17 settembre 2015);
- per quanto riguarda in particolare i compiti relativi alle verifiche sulle domande di rimborso dei beneficiari, di cui all'art. 125, par. 4, lett. a) e 5 del regolamento, ove siano affidati agli OO.II., i controlli dell'AdG sono effettuati anche a campione sulle domande di rimborso presentate, secondo quanto indicato nelle linee guida CE;
- nel caso in cui l'Organismo intermedio sia una società *in house* dell'amministrazione delegante, l'accertamento è riconducibile all'ambito del controllo analogo esercitato dall'amministrazione pubblica, che è tenuta a verificare la conformità ai fini istituzionali delle attività poste in essere dalla società;

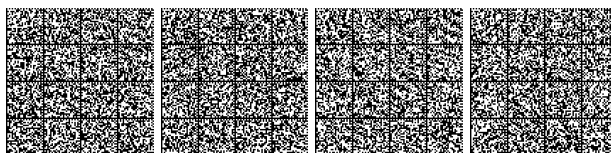
- laddove gli OO.II. siano pubbliche amministrazioni o società *in house* delle AdG/AdC o in rapporto di controllo (fattispecie ricorrente nella gestione dei fondi europei), nei PTPC o nelle misure integrative dei MOG 231, sono considerati e posti in evidenza i processi attinenti alle funzioni delegate secondo quanto previsto nei programmi operativi e nelle convenzioni stipulate con l'AdG/AdC. A tal fine, sono valutati gli stessi rischi corruttivi cui sono esposte le AdG/AdC, con riferimento alle attività di gestione dei fondi strutturali ed elaborate le relative misure di prevenzione. Si richiama, al riguardo, l'esigenza di assicurare l'indipendenza e l'imparzialità del personale preposto ai compiti delegati, attraverso idonee misure di contrasto dei possibili conflitti di interesse, anche rivedendo in modo specifico, con riferimento cioè alla gestione dei fondi strutturali, i codici di comportamento (nelle amministrazioni) e le misure integrative del modello 231 che attengono più direttamente ai comportamenti dei dipendenti (nelle società e negli altri enti di diritto privato in controllo pubblico);
- la trasparenza degli atti, dati e informazioni è assicurata anche per quanto riguarda l'organizzazione e le attività attinenti allo svolgimento delle funzioni delegate relative alla gestione dei fondi europei;
- tra gli adempimenti posti in capo agli OO.II. sono indicati quelli diretti ad assicurare un sistema informativo che permetta all'AdG/AdC di disporre di tutti i dati relativi alle attività affidate;
- definizione di un sistema strutturato di flusso di dati, attraverso banche dati interoperabili, che consenta all'amministrazione delegante di poter verificare puntualmente le procedure di finanziamento gestite per il tramite degli OO.II.

Ulteriori possibili misure

- Nei PTPC delle amministrazioni titolari dei programmi operativi, cui afferisce l'AdG, è raccomandato sia posta in rilievo l'attività di controllo nei confronti degli OO.II.;
- è opportuno che il RPCT dell'amministrazione titolare dei PO preveda nel PTPC modalità di coordinamento con tutti i soggetti e le strutture coinvolti nella gestione dei fondi europei, ivi compresi gli OO.II. e i rispettivi RPCT;
- nel caso in cui siano designati quali Organismi intermedi soggetti privati, impregiudicato l'espletamento di procedure a evidenza pubblica per la selezione degli stessi, si ritiene opportuno che l'amministrazione promuova l'adozione di protocolli di legalità che disciplinino specifici obblighi di prevenzione della corruzione e di trasparenza a carico degli OO.II., in ragione dello svolgimento di funzioni pubbliche proprie dell'AdG/AdC (cfr. determinazione ANAC n. 1134/2017).

1.2.4. Indicazioni conclusive

Le indicazioni sopra formulate, come esplicitato in premessa, devono intendersi integrative ed esplicative di quelle offerte dall'Allegato II dell'Accordo di partenariato, sulla base di quanto emerso in sede di confronto con le Amministrazioni coinvolte. Oltre a ciò si ritiene opportuno ribadire l'importanza dell'adozione diffusa delle misure indicate nell'Allegato II dell'Accordo di partenariato, con particolare riferimento alle seguenti:

- utilizzo di procedure telematiche nei rapporti con i beneficiari;
- verifiche sistematiche del mantenimento dei requisiti di designazione delle Autorità;

- definizione di strutture di raccordo ed intesa tra le Autorità coinvolte nel processo di gestione e controllo per l'efficace trattazione delle problematiche afferenti il funzionamento del sistema medesimo e delle relative azioni di miglioramento;
- predisposizione di manuali sulle modalità di espletamento delle attività;
- predisposizione di codici di comportamento (nelle amministrazioni pubbliche) e di misure integrative del modello 231 attinenti i comportamenti dei dipendenti (negli enti di diritto privato in controllo pubblico o comunque attributari di funzioni amministrative o altre attività di pubblico interesse da parte delle amministrazioni), anche sulla base di specifiche Linee Guida adottate dall'ANAC con il contributo del Dipartimento e dell'Agenzia della Coesione territoriale;
- organizzazione di corsi di formazione ed aggiornamento del personale impiegato nonché di seminari, convegni e *workshop* per la circolazione delle informazioni e la diffusione di sistemi e *best practice*;
- realizzazione di sistemi di *data-mining* in grado di prevenire e individuare possibili rischi di frodi (i.e. il sistema Arachne il cui utilizzo è stato raccomandato dalla CE e dal MEF IGRUE che con nota prot. 77038 del 4 ottobre 2016 evidenzia che «*in assenza di specifiche funzionalità negli attuali sistemi informatici di supporto ai programmi 2014/2020, rispondenti ai requisiti dell'Allegato XIII, punto 3.A.vi) del Regolamento (UE) n. 1303/2013, codeste Autorità di gestione sono invitate ad utilizzare il sistema Arachne, attraverso cui sarà assicurata la conformità alla normativa UE*»);
- utilizzo di sistemi di autovalutazione del rischio di frode da parte delle AdG attuati da appositi gruppi di lavoro/ commissioni appositamente costituite.

Quale misura aggiuntiva, valevole anche per le risorse nazionali, rispetto a quanto sopra detto si indica:

- potenziamento, sulla base di appropriata analisi di rischio, dei sistemi di prevenzione contro le frodi nell'ambito delle risorse nazionali e utilizzazione del PTPC quale strumento di raccordo finale per il monitoraggio delle azioni di miglioramento individuate.

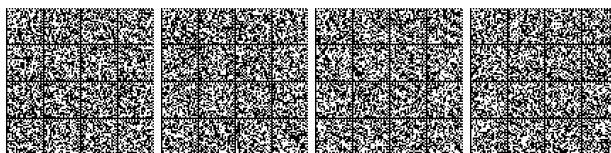
2. La Trasparenza

2.1. Il sistema della trasparenza nella gestione dei fondi strutturali e nazionali di coesione

Il tema della trasparenza delle informazioni e dell'utilizzo dei dati concernenti la gestione dei fondi SIE è presidiato con particolare attenzione nel sistema italiano, in coerenza con il quadro normativo europeo per la programmazione 2014-2020.

Ogni Stato membro ha l'obbligo di assicurare la pubblicazione delle informazioni su tutti i programmi operativi e sul loro stato di attuazione in formato aperto, attraverso un sito o portale web unico, ai sensi dell'art. 115 delReg. (UE) n. 1303/2013.

È stato, inoltre, identificato con maggior dettaglio – rispetto alla precedente programmazione - il livello minimo di dati da pubblicare, riferiti alle operazioni finanziate con i fondi SIE (art. 115, par. 2 e all. XII del regolamento).

La piattaforma informatica di riferimento a livello nazionale è il portale web *"OpenCoesione"*, attivo dal 2012 e gestito dal Dipartimento per le politiche di coesione, in cui confluiscono i dati, rielaborati, forniti dall'IGRUE.

Si evidenzia che la rilevazione costante, da parte dell'IGRUE, del complesso delle informazioni sulla destinazione dei finanziamenti e sullo stato di attuazione degli interventi è riconducibile al sistema nazionale di monitoraggio unitario, nel rispetto dei requisiti di carattere generale indicati nell'All. II dell'Accordo di partenariato 2014-2020. In particolare, il sistema assicura univocità dei processi di divulgazione ufficiale dei dati nei confronti della Commissione europea e degli altri interlocutori istituzionali.

Il sistema di raccolta dei dati gestito dall'IGRUE assolve pertanto a una finalità diversa da quella della trasparenza attuata con il portale "*OpenCoesione*", che mette a disposizione le informazioni su tutti i programmi operativi e sull'amministrazione dei fondi strutturali e di coesione, allo scopo di favorire il coinvolgimento e la partecipazione attiva dei cittadini, imprese e potenziali beneficiari.

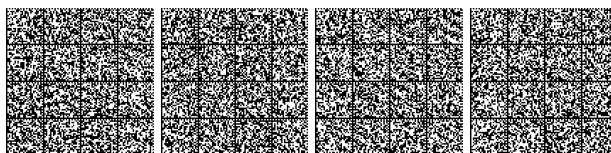
Di seguito si riportano gli elementi informativi pubblicati nel portale:

- elenco dei programmi operativi distinti in PON e POR con relativa individuazione della AdG competente e del link che rinvia alla pagina web dell'amministrazione competente in cui sono pubblicati tutti i dati;
- ruolo delle amministrazioni che gestiscono o attuano i programmi operativi (programmatore/attuatore);
- fonti del finanziamento (fondi SIE, PAC, FSC) con la relativa indicazione della quota di provenienza e dell'importo;
- progetti assegnatari dei fondi europei e/o nazionali;
- beneficiari dei finanziamenti in relazione al singolo progetto;
- natura dell'intervento e settore in cui sono impiegati i fondi assegnati;
- percentuale del pagamento effettuato con riferimento al singolo progetto ed andamento della spesa sostenuta;
- data di avvio e di fine dell'operazione;
- stato di realizzazione del progetto.

Il sistema *"OpenCoesione"* è basato su numerosi criteri di ricerca che garantiscono agli interessati la possibilità di individuare agevolmente ogni progetto e il corrispondente beneficiario

Ulteriore strumento a garanzia della trasparenza è l'adozione da parte di tutti i soggetti coinvolti nella gestione dei fondi SIE (AdG, AdC, OO.II., AdA) di un sistema informativo adeguato, nel rispetto delle specifiche tecniche stabilite nei regolamenti europei, che assicuri lo scambio elettronico di dati con i beneficiari nell'ambito delle attività di rispettiva competenza. Il sistema informativo deve garantire l'interoperabilità con altri sistemi informativi a livello nazionale e regionale.

Le amministrazioni titolari degli interventi, attraverso adeguati sistemi informatici gestionali, contribuiscono all'efficace funzionamento del sistema nazionale di monitoraggio unitario, assicurando l'alimentazione dello stesso.

Occorre inoltre considerare che, in materia di aiuti di Stato, il Regolamento UE n. 651/2014 concernente le esenzioni per categoria da un lato ha esteso la possibilità per gli Stati di concedere aiuti alle imprese senza la preventiva notifica alla Commissione europea e dall'altro ha introdotto più stringenti obblighi di trasparenza (art. 9).

Al fine di recepire tale nuova disciplina, dal 1° luglio 2017, in attuazione dell'art. 52 della legge 24 dicembre 2012, n. 234, è stato istituito presso il MISE il Registro nazionale degli aiuti di Stato (in sostituzione della Banca Dati Anagrafica delle agevolazioni), cui i soggetti pubblici o privati che concedono aiuti alle imprese sono tenuti a trasmettere le relative informazioni.

La finalità principale del Registro, espressamente richiamata al co. 1 dell'art. 52, è quella di consentire le verifiche del rispetto del divieto di cumulo delle agevolazioni e di assolvere agli obblighi di trasparenza previsti dalla normativa europea e nazionale in materia di aiuti di Stato. La trasmissione delle informazioni al Registro e l'adempimento degli obblighi di interrogazione del Registro stesso costituiscono condizione legale di efficacia dei provvedimenti di concessione degli aiuti (art. 52, co. 7).

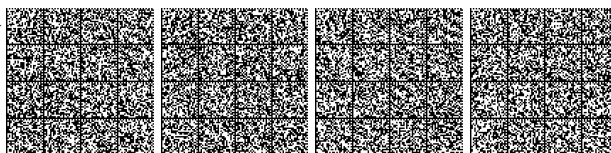
Il Registro - strutturato in un'area pubblica, accessibile a chiunque, e in un'area riservata – contiene dati riguardanti gli aiuti di cui all'art. 107 del Trattato sul funzionamento dell'UE, compresi quelli in esenzione dalla notifica alla Commissione europea, gli aiuti *de minimis* (importo inferiore a 200.000 euro), gli aiuti concessi a titolo di compensazione per i servizi di interesse economico generale e l'elenco dei soggetti tenuti alla restituzione degli aiuti. Gli elementi informativi rilevanti sono specificati all'All. III del Reg. (UE) n. 651/2014.

Alla luce del quadro normativo vigente sopra richiamato e delle disposizioni in materia di trasparenza di cui al d.lgs. 33/2013, eventuali semplificazioni dirette ad agevolare gli adempimenti dei soggetti coinvolti nella gestione dei fondi europei devono essere opportunamente considerate, tenendo conto, tuttavia, dei diversi ambiti soggettivi e oggettivi e della non totale coincidenza dei dati da rendere pubblici in base alle predette discipline. Al riguardo:

- si rileva, in particolare, che le informazioni contenute in *"Opencoesione"*, sui siti delle AdG e dei beneficiari, laddove con il finanziamento sia espletato un appalto, non sono sovrapponibili a quelle che le stazioni appaltanti sono tenute a pubblicare ai sensi dell'art. 37 del d.lgs. 33/2013;
- per quanto riguarda la trasparenza dei dati relativi a «*concessione di sovvenzioni, contributi, sussidi e vantaggi economici a persone fisiche ed enti pubblici e privati*», secondo quanto stabilito agli artt. 26 e 27 del d.lgs. 33/2013, nel caso in cui i destinatari siano imprese, come definite nei regolamenti europei in materia di aiuti di Stato, e abbiano ricevuto aiuti, si segnala che è stata creata un'apposita sezione all'interno di *"OpenCoesione"* dedicata alle misure di aiuti di Stato di interventi cofinanziati, interoperabile con il Registro nazionale degli aiuti e con il registro degli aiuti di Stato agricoli. L'interoperabilità con il Registro nazionale degli aiuti a cura del Ministero per lo Sviluppo Economico è garantita dal Codice Unico di Progetto (CUP).

3. Le Politiche di Coesione finanziate con il Fondo per lo Sviluppo e la Coesione

Il Fondo per lo Sviluppo e la Coesione è lo strumento principale di promozione ed attuazione della politica nazionale di coesione territoriale. Il Fondo è volto a garantire unità programmatica e finanziaria all'insieme degli interventi aggiuntivi al finanziamento nazionale per il riequilibrio economico e sociale tra le diverse aree del Paese. Esso si articola in un arco temporale di sette anni, coincidente con la programmazione dei fondi strutturali dell'Unione europea, per garantire l'unitarietà e la complementarietà delle procedure di attivazione delle relative risorse con quelle previste per i fondi strutturali dell'UE.

La delibera Cipe n. 25 del 10.8.2016 ha indicato l'ammontare delle risorse assegnate al Fondo per il ciclo di programmazione 2014-2020, individuando le aree tematiche e stabilendone la relativa dotazione

finanziaria. La legge di stabilità del 2015 (art. 1, co. 703, lett. c) ha previsto che per ciascuna area tematica nazionale siano progressivamente definiti, da parte della Cabina di Regia su proposta dell'Autorità Politica per la Coesione, piani operativi da sottoporre all'approvazione del CIPE, articolati in azioni ed interventi che rechino l'indicazione dei risultati attesi e dei soggetti attuatori.

L'elaborazione dei Piani operativi avviene mediante la cooperazione tra i diversi livelli di governo, anche tramite accordi o intese istituzionali. Qualora gli interventi non siano già stati individuati, in ogni Piano operativo dovranno essere previste procedure efficaci per la scelta dei progetti da realizzare, basate sull'identificazione ed applicazione dei criteri di attuazione e di verifica dei risultati conseguiti.

Le linee di intervento previste nella programmazione del Fondo sono attuate direttamente dall'amministrazione di riferimento destinataria delle risorse o, in alternativa, mediante Accordi di Programma Quadro rafforzati Stato – Regione o, ancora, attraverso convenzioni o contratti con i soggetti attuatori nel caso in cui le Amministrazioni coinvolte valutino necessaria o opportuna, ai fini di una maggiore efficacia, una modalità attuativa basata su un coordinamento multilivello o se lo chieda la Cabina di Regia.

Possibili eventi rischiosi e possibili misure

In relazione alla programmazione per il Fondo Nazionale di Sviluppo e Coesione, si richiamano, in quanto del medesimo tipo, tutti i rischi già prima indicati in relazione alla fase di programmazione dei Fondi strutturali.

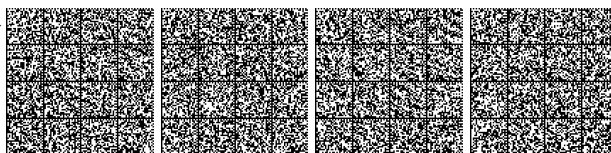
Nel presente approfondimento si vuole – sinteticamente - , in primo luogo, sottolineare l'esigenza che l'individuazione dei progetti da realizzare, ove non direttamente derivanti da scelte di natura politico- strategica, sia guidata da criteri di selezione oggettivi che privilegino la qualità e un adeguato grado di definizione progettuale, pur nel rispetto di opportuni meccanismi di concorrenzialità e rotazione ove si faccia riferimento ad una esternalizzazione dell'attività di progettazione.

In secondo luogo, in relazione alla necessaria cooperazione tra i diversi livelli di governo nella fase attuativa delle linee di intervento della programmazione del Fondo, si richiama l'attenzione sui seguenti aspetti:

- nel caso in cui l'attuazione coinvolga diversi livelli di governo, si ritiene opportuno che ciascun ente descriva nel proprio PTPC le modalità in cui si realizza tale processo di cooperazione ed i principali soggetti responsabili. Nei Piani può essere utile, al fine di coordinare gli interventi, un rinvio alle corrispondenti previsioni indicate nei PTPC degli altri enti pubblici coinvolti, in analogia a quanto indicato nell'Aggiornamento PNA 2016 nelle ipotesi di interazione tra vari livelli di governo del territorio[49];
- si ritiene, altresì, opportuno che siano predisposte adeguate misure per rendere trasparente il coinvolgimento di tutti gli attori che partecipano al processo decisionale ed attuativo a valle di eventuali atti politici, ivi inclusi eventualmente i rappresentanti della società civile. Tali misure di trasparenza possono essere importanti nella fase di monitoraggio dell'attuazione dei programmi;
- si suggerisce di promuovere, in analogia a quanto è richiesto per l'attuazione della programmazione europea (fondi UE), azioni di comunicazione per facilitare la massima diffusione delle informazioni relative alla gestione dei progetti (agevolando, quindi, il controllo

[49] Ad esempio Città Metropolitana – comune capoluogo - comuni del territorio.

diffuso) e delle possibilità di finanziamento (agevolando, quindi, la massima partecipazione al processo di attuazione della strategia di intervento);

- può essere valutato utile potenziare, sulla base di appropriata analisi di rischio, i sistemi di prevenzione contro le frodi - cui sono spesso connessi fenomeni corruttivi - e considerare il PTPC quale strumento di raccordo finale per il monitoraggio delle azioni di miglioramento individuate.

III – GESTIONE DEI RIFIUTI

Premessa

Il settore della gestione dei rifiuti si presenta, rispetto ad altri ambiti di attività in cui è coinvolta la pubblica amministrazione, caratterizzato da particolare complessità normativa e organizzativa in conseguenza della varietà dei livelli istituzionali coinvolti e della intrinseca difficoltà tecnica della disciplina giuridica.

Un'inadeguata gestione si traduce in un disservizio immediatamente percepibile, con conseguenze indesiderate sulla qualità della vita e sulla salute dei cittadini. Nel tempo si è, inoltre, creata una forte preoccupazione sui rischi ambientali e sanitari correlati alla gestione dei rifiuti e una generale diffidenza verso l'adeguatezza e il rispetto degli standard previsti per gli impianti.

Il coinvolgimento e il ruolo svolto dai privati all'interno della filiera hanno una rilevanza economica notevole e gli eventi corruttivi legati al settore dei rifiuti emergono frequentemente. Inoltre, si registra una notevole discrasia fra l'assetto normativo e la sua attuazione.

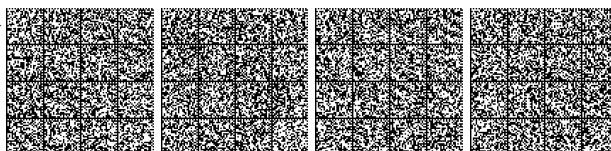
L'insieme di queste circostanze ne fa, dunque, un ambito meritevole di specifica attenzione dal punto di vista del rischio di eventi corruttivi.

Per l'elaborazione del presente approfondimento, l'Autorità ha costituito un tavolo tecnico cui hanno partecipato rappresentanti del Ministero dell'Ambiente e della Tutela del Territorio e del Mare (MATTM), la Conferenza delle Regioni e delle Province autonome, l'Associazione nazionale dei comuni italiani (ANCI), l'Unione delle province italiane (UPI), l'Istituto Superiore per la Protezione e la Ricerca Ambientale (ISPRA) ed esperti della materia.

L'approfondimento è dedicato a tutto il processo di gestione dei rifiuti e assimilati: dalla pianificazione, al sistema delle autorizzazioni, al quadro dei controlli e delle relative competenze, agli assetti amministrativi e agli affidamenti. Le analisi e le misure proposte riguardano l'intera filiera gestionale.

Il primo passaggio procedurale è costituito dalla predisposizione e adozione, da parte delle Regioni, del Piano regionale di gestione dei rifiuti, strumento di pianificazione che definisce le necessità impiantistiche e infrastrutturali al fine di garantire un sistema di gestione dei rifiuti conforme al principio di autosufficienza. A tale livello sono definiti sia i singoli Ambiti Territoriali Ottimali (ATO) sul territorio regionale per evitare la frammentazione delle gestioni e realizzare, invece, un servizio di gestione integrata specificamente tarato su dimensioni adeguate, sia stabiliti i criteri per l'individuazione dei luoghi o impianti adatti allo smaltimento dei rifiuti, indirizzando pertanto i processi di rilascio di nuove autorizzazioni.

Giova al riguardo anticipare, rispetto alle considerazioni riportate nei successivi paragrafi, che per l'approvazione dei Piani regionali si applicano le procedure in materia di Valutazione Ambientale Strategica (VAS).

Pertanto un adeguato processo di valutazione e condivisione, da parte dei soggetti a vario titolo coinvolti nell'ambito della procedura di VAS, degli obiettivi del sistema di gestione integrata dei rifiuti e delle modalità di raggiungimento degli stessi, consente di collocare la successiva fase costituita dal

rilascio delle autorizzazioni, a carico dalle singole amministrazioni competenti, nel solco tracciato dalle previsioni contenute nei Piani regionali.

Il sistema delle autorizzazioni prevede il ruolo centrale delle Regioni, delle Province ovvero dei Comuni, nei casi di delega di funzioni da parte delle Regioni.

In relazione al sistema dei controlli, per gli impianti a maggior impatto ambientale, ovvero quelli soggetti alla disciplina in materia di prevenzione e riduzione integrate dell'inquinamento (Autorizzazione Integrata Ambientale - AIA), l'art. 29-decies del decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152 recante *«Norme in materia ambientale»* attribuisce un ruolo speciale alle Agenzie regionali e provinciali per la protezione dell'ambiente (ARPA/APPA), individuandole come soggetti competenti ad accertare, per conto delle Autorità regionali, la corretta gestione delle attività autorizzate.

Ai fini dello svolgimento delle previste attività ispettive, la norma citata stabilisce che le Regioni adottino i Piani d'ispezione ambientale. Tali Piani, periodicamente aggiornati con il coinvolgimento del Ministero dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare, garantiscono un adeguato coordinamento delle attività di controllo sul territorio e, attraverso un'analisi generale dei principali problemi ambientali pertinenti, prevedono l'elaborazione degli specifici programmi per le ispezioni ambientali da realizzare.

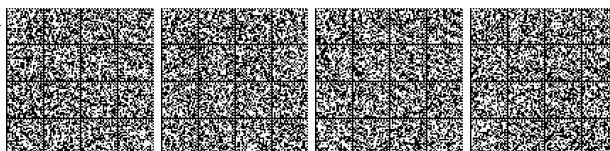
A tal fine, come meglio precisato di seguito, il Sistema Nazionale per la Protezione dell'Ambiente, istituito con legge 28 giugno 2016, n. 132 preposto allo svolgimento delle attività tecniche ambientali, ha rilasciato alle ARPA, in quanto organo operativo in materia di controlli, lo strumento "SSPC - Sistema di supporto alla programmazione dei controlli", a supporto dell'espletamento dei controlli ambientali.

In relazione, inoltre, ai controlli dei numerosi impianti di gestione rifiuti presenti sul territorio che non risultano assoggettati alla disciplina di AIA, in virtù delle loro caratteristiche e della ridotta portata delle relative attività, la normativa, stante le competenze in materia delle Province, prevede che le attività ispettive siano svolte anche dalle ARPA organo di supporto tecnico. Restano ferme, in ogni caso, le funzioni svolte in campo ambientale dai vari organi di polizia operanti sul territorio.

La redazione del presente approfondimento è stata preceduta da una rilevazione di dati e informazioni, relativa all'intero processo, rivolta a tutte le amministrazioni regionali e alle province autonome con il coinvolgimento degli altri livelli amministrativi interessati (Province, Comuni, ARPA/APPA).

Un primo insieme di informazioni richieste ha riguardato il processo di pianificazione e autorizzazione connesso al ciclo dei rifiuti (disciplina regionale generale, disciplina specifica relativa alla formulazione del Piano regionale di gestione, articolazione delle competenze amministrative e relativo processo, presenza e data di adozione del Piano, presenza e data di conclusione della procedura di VAS).

Un altro set di informazioni ha riguardato il sistema di autorizzazione all'esercizio e i conseguenti controlli sul rispetto delle prescrizioni (articolazione delle competenze autorizzatorie e relativo processo, inclusi i tempi medi dei procedimenti, per i diversi tipi di autorizzazione degli impianti di gestione dei rifiuti: AIA, VIA, art. 208 d.lgs. 152/2016; presenza dei Piani e programmi d'ispezione, attribuzione di competenze e processo, requisiti soggettivi del personale addetto, riferiti alle diverse tipologie di impianti).

È stato altresì richiesto di descrivere l'assetto amministrativo della gestione dei rifiuti urbani e la capacità impiantistica del territorio (normativa regionale, numero di Ambiti Territoriali Ottimali (ATO)

e presenza di eventuali sub-ATO, enti di governo degli ATO e loro forma organizzativa, competenze sull'affidamento dei servizi, livello di autosufficienza impiantistica).

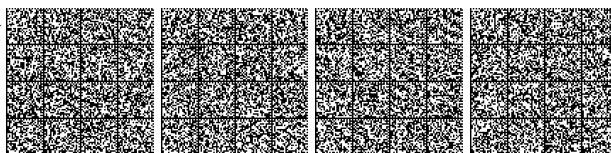
Il quarto insieme di informazioni ha riguardato l'affidamento del servizio di gestione dei rifiuti (soggetto che ha affidato il servizio, territorio di riferimento, modalità di scelta dell'affidatario, oggetto e data dell'ultimo affidamento e relativa scadenza, importi dei contratti).

Le risposte pervenute sono state difformi, in diversi casi carenti di elementi informativi essenziali, in altri prive del tutto di informazioni.

Il quadro complessivo emerso dalla rilevazione effettuata ha evidenziato diverse criticità di seguito sintetizzate:

- il limitato funzionamento degli ATO, ove pure formalmente istituiti. La ricorrente mancata realizzazione dell'assetto di legge influisce anche sulla pianificazione che non può tenere conto degli apporti dal basso degli ATO e dei loro enti di governo;
- i tempi lunghi e le difficoltà incontrate nella predisposizione dei Piani regionali di gestione. Alcuni Piani sono molto risalenti nel tempo e non più adeguati;
- la presenza di una percentuale ancora elevata di regioni non autosufficienti dal punto di vista degli impianti, con conseguente necessità di operare il trasferimento di rifiuti che la normativa intendeva evitare;
- le modalità di affidamento dei servizi, quasi mai rispondenti alle previsioni di legge e i contratti generalmente eccedenti i tempi previsti;
- la disomogeneità dei modelli di assetto delle competenze in materia di rilascio di autorizzazioni e la frequente loro frammentazione. Ciò rende gli enti più esposti alle criticità legate all'assenza di competenze tecniche adeguate e alle pressioni proveniente dal territorio;
- la difficoltà di dare piena applicazione in tutte le Regioni all'obbligo di redigere il Piano delle ispezioni ambientali e il relativo programma, condivisi tra organo di controllo e l'autorità competente. Ciò comporta il rischio che i controlli vengano effettuati con modalità non ottimali.

In via generale il settore appare fortemente condizionato dalla distribuzione delle funzioni tra i tre livelli di governo territoriale, Regione, Province e Comuni, come delineata dal d.lgs. 152/2006, ispirato alla volontà di trovare per ciascuno dei livelli di governo funzioni che finiscono per pregiudicare la coordinata gestione dei rifiuti. L'assetto istituzionale ne risulta fortemente disarticolato e complicato dalla previsione di ulteriori soggetti, gli ATO, destinati ad intervenire ad una dimensione territoriale che in molte regioni è coincidente con quella provinciale. La dimensione provinciale fa sì che spesso gli ATO non si costituiscono, anche per l'elevato numero dei comuni coinvolti. Così, si rileva che in molte occasioni, i Comuni non deliberano la costituzione degli ATO, dando luogo alla proroga dei servizi, come precedentemente organizzati a livello comunale.

Una efficiente gestione dei rifiuti sembra quindi discendere da una più chiara e semplificata distribuzione delle funzioni tra i livelli di governo. La avvenuta conferma costituzionale delle Province come enti di area vasta, superandosi i dubbi finora sorti sulla loro stessa sopravvivenza, potrebbe consigliare di ricomporre al quel livello territoriale tutte le funzioni, a valle del Piano regionale, di svolgimento diretto di funzioni operative (localizzazioni puntuali degli impianti, autorizzazioni e affidamenti dei servizi) e di coordinamento dei compiti che residuano in capo ai Comuni (singoli o associati, fondamentalmente di raccolta, secondo le indicazioni del piano regionale). In questo modo la

Regione potrebbe contare su una rete, semplificata, di amministrazioni effettivamente in grado di attuare il Piano regionale.

È una opzione che qui si avanza in via del tutto ipotetica. Il presente approfondimento, infatti, non può che intervenire a legislazione vigente, analizzando le principali funzioni oggi previste dall'ordinamento così come disciplinate dal d.lgs. 152/2006 e mettendo in evidenza i rischi corruttivi (nel senso ampio che ormai caratterizza il PNA) e suggerendo possibili misure di prevenzione e di contenimento dei rischi.

Si ritiene opportuno segnalare, infine, che la complessità normativa, tecnica e di assetto delle competenze del settore, e in aggiunta le criticità segnalate riguardo alla qualità dei servizi e alla percezione da parte dei cittadini, suggeriscono di prevedere un intervento sostanziale in materia di gestione delle informazioni connesse all'intera filiera. Tale intervento dovrebbe portare alla creazione di una banca dati organica che raccolga, su scala nazionale, con adeguato livello di dettaglio territoriale, in formato *open data*, i dati sulla gestione dei rifiuti, da quelli relativi alla produzione e ai flussi riferiti alle diverse frazioni, fino a quelli relativi al recupero e allo smaltimento, ivi inclusi i relativi costi di gestione. In questo modo si potrebbe assicurare omogeneità, a tutti i livelli, dei dati attualmente raccolti da soggetti diversi, garantendone anche l'accuratezza e garantire un maggior livello di trasparenza del settore e delle procedure di pianificazione, autorizzazione, affidamento e controllo di cui si potrebbero giovare tutti i soggetti, pubblici e privati, interessati. La funzione attribuita dalla l. 132/2016 al Sistema Nazionale per la Protezione dell'Ambiente riguardo alla produzione, promozione e pubblica diffusione dei dati in materia di ambiente, incluse le pressioni ambientali, potrebbe suggerire di individuare il Sistema stesso come deputato alla gestione di tale banca dati.

1. La gestione dei rifiuti - Quadro normativo di riferimento

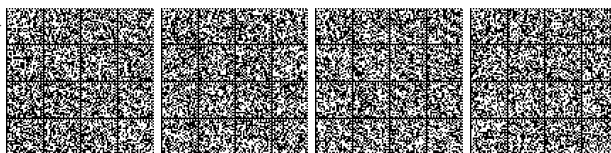
La normativa di riferimento è costituita dal decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152, in particolare la parte seconda (procedure per la valutazione ambientale strategica), titolo II (la valutazione ambientale strategica) artt. 11-28 e la parte quarta (norme in materia di gestione dei rifiuti), capo II (competenze), artt. 195-198 e capo III (servizio di gestione integrata dei rifiuti) artt. 199-204.

La gestione dei rifiuti risulta, inoltre, disciplinata a livello regionale dal decreto legislativo 18 agosto, 2000, n. 267 «*Testo unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali» (TUEL)*, nonché dalla legislazione regionale di riorganizzazione delle funzioni amministrative degli enti locali, in particolare con l'attribuzione alle Regioni delle funzioni relative all'adozione del Piano di gestione dei rifiuti.

2. Pianificazione

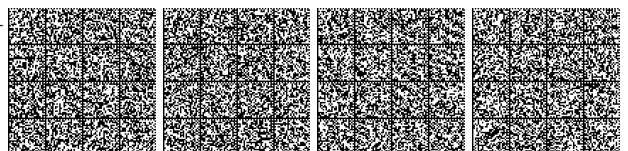
2.1. Il processo di pianificazione

La gestione dei rifiuti urbani è organizzata sulla base di "ambiti territoriali ottimali" (ATO), delimitati dalle Regioni, sentite le Province e i Comuni interessati, nell'ambito delle attività di programmazione e di pianificazione di loro competenza.

Sulla base dei criteri generali posti dallo Stato, differenziati per i rifiuti urbani e per i rifiuti speciali, le Regioni, sentite le Province, i Comuni e, per quanto riguarda i rifiuti urbani le Autorità d'ambito, predispongono e adottano Piani regionali di gestione dei rifiuti. Per l'approvazione dei Piani regionali si applica la procedura prevista in materia di VAS.

I Piani di gestione dei rifiuti comprendono:

- l'analisi della gestione dei rifiuti esistente nell'ambito geografico interessato;
- le misure da adottare per migliorare l'efficacia ambientale delle diverse operazioni di gestione dei rifiuti;
- una valutazione del modo con cui i Piani contribuiscono all'attuazione degli obiettivi e delle disposizioni previste dalla normativa vigente in materia di rifiuti.

I Piani regionali di gestione dei rifiuti prevedono inoltre:

- tipo, quantità e fonte dei rifiuti prodotti all'interno del territorio, suddivisi per ambito territoriale ottimale per quanto riguarda i rifiuti urbani, nonché la fissazione degli obiettivi di raccolta differenziata da raggiungere a livello regionale;
- i sistemi di raccolta dei rifiuti e gli impianti di smaltimento e recupero esistenti;
- una valutazione sulla necessità di nuovi sistemi di raccolta, sulla chiusura degli impianti esistenti per i rifiuti, su ulteriori infrastrutture per gli impianti per i rifiuti in conformità del principio di autosufficienza e prossimità e se necessario sugli investimenti correlati;
- informazioni sui criteri di riferimento per l'individuazione dei siti e la capacità dei futuri impianti di smaltimento o dei grandi impianti di recupero, se necessario;
- politiche generali di gestione dei rifiuti, incluse tecnologie e metodi di gestione pianificata dei rifiuti, o altre politiche per i rifiuti che pongono problemi particolari di gestione;
- la delimitazione di ogni singolo ambito territoriale ottimale sul territorio regionale;
- il complesso delle attività e dei fabbisogni degli impianti necessari, da una parte, a garantire la gestione dei rifiuti urbani secondo criteri di trasparenza, efficacia, efficienza, economicità e autosufficienza della gestione dei rifiuti urbani non pericolosi all'interno di ciascuno degli ambiti territoriali ottimali e, dall'altra, ad assicurare lo smaltimento e il recupero dei rifiuti speciali in luoghi prossimi a quelli di produzione, al fine di favorire la riduzione della movimentazione di rifiuti;
- la promozione della gestione dei rifiuti per ambiti territoriali ottimali, attraverso strumenti quali una adeguata disciplina delle incentivazioni, prevedendo, per gli ambiti più meritevoli, tenuto conto delle risorse disponibili a legislazione vigente, una maggiorazione di contributi. A tal fine le Regioni possono costituire nei propri bilanci un apposito fondo;
- la stima dei costi delle operazioni di recupero e di smaltimento dei rifiuti urbani;
- i criteri per l'individuazione, da parte delle Province, delle aree non idonee alla localizzazione degli impianti di recupero e smaltimento dei rifiuti nonché per l'individuazione dei luoghi o impianti adatti allo smaltimento dei rifiuti;
- le iniziative volte a favorire il riutilizzo, il riciclaggio ed il recupero dai rifiuti di materiale ed energia, ivi incluso il recupero e lo smaltimento dei rifiuti che ne derivino;
- le misure atte a promuovere la regionalizzazione della raccolta, della cernita e dello smaltimento dei rifiuti urbani;
- le prescrizioni in materia di prevenzione e gestione degli imballaggi e rifiuti di imballaggio;

- il programma per la riduzione dei rifiuti biodegradabili da collocare in discarica;
- un programma di prevenzione della produzione dei rifiuti che descriva le misure di prevenzione esistenti e fissi ulteriori misure adeguate e gli obiettivi di prevenzione. Le misure e gli obiettivi sono finalizzati a dissociare la crescita economica dagli impatti ambientali connessi alla produzione dei rifiuti. Il programma deve contenere specifici parametri qualitativi e quantitativi per le misure di prevenzione al fine di monitorare e valutare i progressi realizzati, anche mediante la fissazione di indicatori.

Le Regioni provvedono a valutare la necessità dell'aggiornamento del Piano almeno ogni sei anni e assicurano la pubblicazione annuale di tutte le informazioni utili a definire lo stato di attuazione del medesimo. Deve essere garantita una attività di vigilanza sul sistema di gestione dei rifiuti per la quale sono necessarie informazioni tra le quali:

- la produzione totale e pro capite dei rifiuti solidi urbani, suddivisa per ambito territoriale ottimale;
- la percentuale di raccolta differenziata totale;
- l'ubicazione, proprietà, capacità nominale autorizzata e capacità tecnica di ogni tipo di impianto destinato al trattamento di rifiuti solidi urbani indifferenziati, degli inceneritori e delle discariche.

L'efficacia del Piano, dunque, richiederebbe un sistematico e periodico monitoraggio sullo stato di attuazione dello stesso, con riguardo all'allineamento tra il sistema degli impianti e la programmazione adottata.

La normativa prevede che:

- compete alle Regioni l'approvazione dei progetti di nuovi impianti per la gestione di rifiuti, anche pericolosi, e l'autorizzazione alle modifiche degli impianti esistenti;
- compete alle Province l'individuazione, sulla base di quanto riportato nel Piano di gestione dei rifiuti nella parte relativa alle informazioni sui criteri di riferimento per l'individuazione dei siti, sentiti l'Autorità d'ambito ed i Comuni, delle zone idonee alla localizzazione degli impianti di smaltimento dei rifiuti, nonché delle zone non idonee alla localizzazione di impianti di recupero e di smaltimento dei rifiuti.

Da un punto di vista procedimentale, la predisposizione e l'adozione dei Piani regionali di gestione dei rifiuti si articola, sinteticamente, secondo le seguenti fasi:

- comunicazione della proposta di Piano all'autorità competente alla VAS, unitamente al rapporto ambientale e a una sintesi non tecnica dello stesso;
- messa a disposizione della proposta di Piano e del rapporto ambientale ai soggetti competenti in materia ambientale e al pubblico interessato affinché questi abbiano l'opportunità di esprimersi;
- contestuale pubblicazione di un avviso nella Gazzetta Ufficiale della Repubblica italiana o nel Bollettino Ufficiale della Regione interessata[50];
- messa a disposizione al pubblico, da parte dell'autorità competente e dell'autorità procedente, della proposta di Piano e del rapporto ambientale mediante il deposito presso i propri uffici e la pubblicazione sul proprio sito web;

---

[50] L'avviso deve contenere il titolo della proposta di Piano, il proponente, l'autorità procedente, l'indicazione delle sedi ove può essere presa visione del Piano e del rapporto ambientale e delle sedi dove si può consultare la sintesi non tecnica.

- svolgimento da parte dell'autorità competente, in collaborazione con l'autorità procedente, delle attività tecnico-istruttorie, acquisizione e valutazione di tutta la documentazione presentata, nonché delle osservazioni, obiezioni e suggerimenti inoltrati;
- parere motivato da parte dell'autorità competente alla VAS;
- opportune revisioni del Piano da parte dell'autorità procedente, in collaborazione con l'autorità competente, prima della presentazione del Piano per l'approvazione tenendo conto delle risultanze del parere motivato e dei risultati delle consultazioni transfrontaliere;
- trasmissione del Piano e del rapporto ambientale, insieme con il parere motivato e la documentazione acquisita nell'ambito della consultazione, all'organo competente all'adozione o approvazione del Piano;
- pubblicazione della decisione finale nei siti web delle autorità interessate con indicazione del luogo in cui è possibile prendere visione del Piano adottato e di tutta la documentazione oggetto dell'istruttoria.

La normativa si presenta molto evoluta, sul piano delle finalità perseguite, dell'ampiezza della prospettiva, delle indicazioni tecniche, della trasparenza e della partecipazione pubblica.

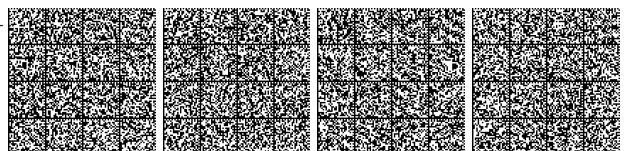
Tuttavia la prassi presenta difformità applicative nella formulazione dei Piani e dei loro contenuti in termini di specificità e/o attuabilità.

Al riguardo il nuovo pacchetto di misure approvate dal Parlamento europeo relative alla cosiddetta "economia circolare" fissa obiettivi ancora più stringenti, con particolare riferimento alla preparazione per il riutilizzo dei rifiuti, al riciclaggio e alla diminuzione dello smaltimento in discarica e stabilisce «… *obiettivi di lungo termine per la gestione dei rifiuti … e fornisce agli operatori economici e agli Stati membri indicazioni precise per gli investimenti necessari al conseguimento di tali obiettivi. Gli Stati membri, nell'elaborare i loro piani nazionali di gestione dei rifiuti e nel pianificare gli investimenti infrastrutturali, dovrebbero valutare e prendere in considerazione gli investimenti necessari… Tale valutazione dovrebbe figurare nel piano di gestione dei rifiuti…. In tale contesto, gli Stati membri dovrebbero fare un uso accorto degli investimenti, anche a titolo dei fondi dell'Unione, in linea con la gerarchia dei rifiuti, privilegiando la prevenzione compreso il riutilizzo, la preparazione per il riutilizzo e il riciclaggio. La Commissione dovrebbe aiutare le autorità competenti a sviluppare un quadro finanziario efficace, anche mediante il ricorso ai fondi dell'Unione ove opportuno, al fine di attuare le prescrizioni della presente direttiva, in conformità con la gerarchia dei rifiuti, e sostenere l'innovazione in ambito tecnologico e nella gestione dei rifiuti*»[51].

La fissazione di obiettivi maggiormente esigenti e vincolanti impone, pertanto, un'attenta pianificazione e una programmazione volte, in particolar modo, alla definizione e individuazione della rete impiantistica, funzionale a un sistema di gestione dei rifiuti che contribuisca a realizzare un'economia circolare.

A tal fine devono essere pianificate e adottate misure necessarie affinché i sistemi di gestione privilegino la preparazione per il riutilizzo, il riciclaggio o altre operazioni di recupero di rifiuti. Si prevede che i rifiuti siano sottoposti a operazioni di smaltimento solo in subordine alle citate forme di gestione.

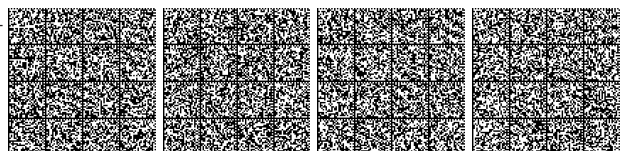
Le principali criticità in termini di rischi corruttivi

[51] Tratto dalla Risoluzione legislativa del Parlamento europeo del 18 aprile 2018 sulla proposta di direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio che modifica la direttiva 2008/98/CE relativa ai rifiuti (COM(2015)0595 – C8-0382/2015 – 2015/0275(COD)).

Come per tutte le pianificazioni territoriali, e come è stato richiamato nel PNA 2016 a proposito del governo del territorio, il rischio connesso all'elaborazione e all'attuazione del Piano è particolarmente significativo in quanto ha conseguenze permanenti o di lunga durata, che possono causare perdita o depauperamento di risorse non sostituibili per la collettività e per l'ambiente (e incidere sul valore economico delle aree interessate).

Gli interessi da contemperare nell'elaborazione del Piano sono vari e molteplici e, malgrado le indicazioni delle norme, la discrezionalità delle scelte resta elevata.

I rischi principali sono connessi agli aspetti riportati di seguito.

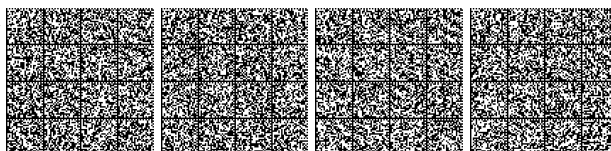
- La determinazione del fabbisogno può risultare non corrispondente alla situazione reale, per ragioni diverse che vanno dall'incompletezza, inaffidabilità, inattualità dei dati sulla base dei quali i fabbisogni sono determinati, alla intenzionale manipolazione dei dati stessi per ragioni legate a pressioni esterne di interesse particolari, a volontà di evitare contrasti sul territorio o decisioni impopolari.
- La complessità delle procedure e il lungo tempo necessario al loro svolgimento comportano il rischio - nei fatti piuttosto concreto - che il Piano approvato dopo lungo tempo dall'avvio del processo di elaborazione non sia più corrispondente ai dati e alle necessità effettivi al momento della sua adozione.
- La natura delle decisioni assunte con il Piano ha una chiara portata politica e ciò determina scelte e decisioni non sempre improntate al principio di distinzione fra politica e amministrazione.
- Per quanto la norma preveda che nel Piano debba essere valutata anche la necessità di chiusura degli impianti presenti, le difficoltà che si incontrano nella realizzazione di nuovi impianti possono determinare un vantaggio di fatto per gli impianti già esistenti, a scapito dell'applicazione del principio di concorrenza.
- Una volta adottato il Piano è difficile raggiungere l'accordo sul territorio per la sua attuazione e procedere all'effettiva realizzazione degli impianti previsti.
- La complessità delle procedure e i molteplici interessi in gioco possono far sì che un nuovo Piano previsto non sia adottato e che resti vigente un Piano molto datato e inadeguato alle necessità sopravvenute.
- Per i casi di ritardo nell'adozione del Piano, sembra mancare l'azione di segnalazione da parte del Ministero competente e conseguentemente l'intervento in via sostitutiva della Presidenza del Consiglio dei Ministri pur previsto in caso di inerzia.
- Soprattutto nel caso in cui manchi un Piano aggiornato, e quindi si determinino necessità non contemplate dal Piano vigente, è forte il rischio di pressioni particolaristiche esercitate dai portatori di interessi che agiscono in funzione di rendite di posizione.
- L'assenza di un Piano adeguato o l'incapacità di dare attuazione a un Piano approvato determina interventi in emergenza che impediscono un effettivo confronto concorrenziale.

Di seguito si analizzano più specificamente le varie fasi di predisposizione del Piano e i possibili eventi rischiosi con l'indicazione di misure di prevenzione.

2.2. Fase di redazione del piano

Possibili eventi rischiosi

- Formulazione generica o poco chiara del Piano, oppure inadeguatezza delle previsioni impiantistiche necessarie a soddisfare il fabbisogno rispetto ai flussi reali (che possono essere sottostimati, determinando successivamente situazioni di emergenza, o sovrastimati, con conseguente previsione di impianti non necessari).
- Assenza di chiare e specifiche indicazioni in merito alle necessità cui fare fronte e alle scelte di gestione complessiva cui devono corrispondere le scelte tecniche. Da ciò consegue che scelte tecniche non chiaramente orientate dal Piano possono favorire interessi particolari.

Possibili misure

- Prevedere che il Piano stabilisca adeguati criteri tecnici ai fini della localizzazione degli impianti per lo smaltimento/trattamento/recupero dei rifiuti. I citati criteri dovrebbero essere definiti puntualmente individuando fattori escludenti, preclusivi alla localizzazione degli impianti, fattori penalizzanti, con previsione di verifiche sito specifiche, e fattori preferenziali, da privilegiare per l'idonea localizzazione degli impianti. L'adeguata definizione di tali criteri potrà indirizzare le Province nella fase di localizzazione di dettaglio.
- Misure di trasparenza e di partecipazione nella fase preliminare di definizione dei flussi e dei fabbisogni precedenti alla stesura del Piano allo scopo di evitare che l'intero Piano sia sviluppato su fabbisogni non reali e che eventuali interventi correttivi su questo aspetto comportino, a valle, la necessità di rielaborazione completa del Piano.
- Prevedere, già nella fase di redazione del Piano, un sistema di monitoraggio adeguato e periodico sullo stato di attuazione del medesimo, finalizzato a verificare che la dotazione impiantistica utilizzata a servizio del sistema di gestione integrato sia in linea con i criteri e le indicazioni in esso contenute e quindi in grado di garantire il reale raggiungimento degli obiettivi pianificati, evidenziando in caso di disallineamento dal medesimo gli extracosti sostenuti.
- Verifica puntuale dell'assenza di cause di incompatibilità o conflitto d'interesse in capo a tutti coloro che intervengono nella formulazione del Piano (in particolare ove partecipino soggetti esterni).
- Attivazione di un meccanismo di vigilanza effettiva per evitare il fenomeno del *pantouflage* (art. 53, co. 16-ter, d.lgs. 165/2001), allo scopo di scongiurare che persone che hanno lavorato all'interno dell'amministrazione esercitando negli ultimi tre anni di servizio poteri autoritativi o contrattuali nel settore dei rifiuti prestino attività lavorativa o professionale presso i soggetti privati interessati dai contenuti del Piano, sfruttando indebitamente la loro posizione o il loro potere all'interno dell'amministrazione. Si potrebbe, a tal fine, prevedere la presentazione, da parte dei soggetti esterni coinvolti nella redazione del Piano, di una autodichiarazione che escluda che essi stessi o persone alla cui professionalità essi abbiano fatto ricorso si trovino nelle condizioni sopra richiamate con riferimento alla pubblica amministrazione procedente.
- Attivazione della banca dati di cui si è detto in Premessa, a garanzia dell'affidabilità, completezza e attualità dei dati sui quali il Piano si basa.

2.3. Fase di pubblicazione e raccolta delle osservazioni

Possibili eventi rischiosi

- La complessità della materia può determinare un'asimmetria informativa e la conseguente presentazione (e l'accoglimento) di osservazioni solo da parte di alcuni soggetti che godono di posizioni privilegiate.

Possibili misure

- Assicurare la divulgazione e la massima trasparenza e conoscibilità delle decisioni fondamentali contenute nello schema di Piano, anche attraverso l'elaborazione di documenti di sintesi dei loro contenuti in linguaggio non tecnico e la predisposizione di punti informativi per i cittadini (cfr. PNA 2016).

2.4. Fase di approvazione del Piano

Possibili eventi rischiosi

- Accoglimento di alcune osservazioni a vantaggio di interessi particolari.

Possibili misure

- Predeterminare e pubblicare i criteri per la valutazione e l'accoglimento delle osservazioni.
- Assicurare la trasparenza delle osservazioni accolte e delle motivazioni dell'accoglimento, come pure delle osservazioni non accolte e delle motivazioni del mancato accoglimento, nel rispetto della normativa in materia di protezione dei dati personali[52].

2.5. Partecipazione degli enti coinvolti

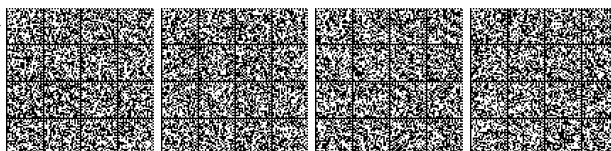
Possibili eventi rischiosi

- L'elevato tasso di scelte politiche legate a interessi locali può rallentare i tempi di risposta degli enti rendendo, di fatto, non possibile l'adozione - e successivamente l'attuazione - del Piano.

Possibili misure

- Assicurare pubblicità e trasparenza sull'avanzamento del processo, sulle cause di eventuali ritardi e sui soggetti che li hanno determinati.
- Rafforzamento delle azioni di monitoraggio, da parte del Ministero competente, del processo in corso. In caso di mancata adozione del Piano, segnalazione alla PCM, perché intervenga in via sostitutiva.

---

[52] Cfr. art. 2-ter, co. 3, del d.lgs. 196/2003, nonché quanto riportato *supra* nel presente Aggiornamento 2018 al PNA e precisamente nella Parte generale al par. 7. *Trasparenza e nuova disciplina della tutela dei dati personali* (Reg. UE 2016/679).

3. Rilascio delle autorizzazioni

La normativa di riferimento è costituita dal d.lgs. 152/2006, in particolare la parte quarta (norme in materia di gestione dei rifiuti), capo IV (autorizzazioni e iscrizioni), art. 208.

Sono di competenza delle Regioni:

- l'approvazione dei progetti di nuovi impianti per la gestione di rifiuti, anche pericolosi, e l'autorizzazione alle modifiche degli impianti esistenti;
- l'autorizzazione all'esercizio delle operazioni di smaltimento e recupero di rifiuti, anche pericolosi.

Le Regioni delegano, con legge, alle Province e ai Comuni specifiche competenze in relazione a quanto sopra.

La disciplina autorizzatoria prevede l'individuazione da parte del responsabile del procedimento e la convocazione di apposita conferenza di servizi. Alla Conferenza dei servizi partecipano, oltre a chi richiede l'autorizzazione, i responsabili degli uffici regionali competenti e i rappresentanti delle Autorità d'ambito e degli enti locali sul cui territorio è realizzato l'impianto.

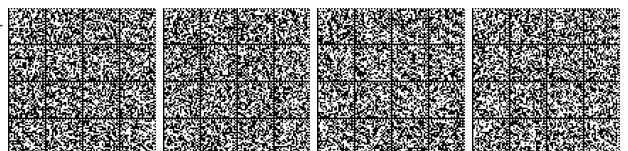
La decisione della Conferenza dei servizi è assunta a maggioranza e le relative determinazioni devono fornire una adeguata motivazione rispetto alle opinioni dissenzienti espresse nel corso della conferenza.

Entro trenta giorni dal ricevimento delle conclusioni della Conferenza dei servizi, la Regione, in caso di valutazione positiva del progetto, autorizza la realizzazione e la gestione dell'impianto. L'istruttoria si conclude entro centocinquanta giorni dalla presentazione della domanda con il rilascio dell'autorizzazione unica o con il diniego motivato della stessa.

Ove l'autorità competente non provveda a concludere il procedimento di rilascio dell'autorizzazione unica entro centocinquanta giorni dalla presentazione della domanda, si applica il potere sostitutivo di cui all'art. 5 del decreto legislativo 31 marzo 1998, n. 112. La norma prevede che, in caso di accertata inattività delle Regioni e degli Enti locali che comporti inadempimento agli obblighi derivanti dall'appartenenza alla Unione europea o pericolo di grave pregiudizio agli interessi nazionali, il Presidente del Consiglio dei Ministri, su proposta del Ministro competente per materia, assegna all'ente inadempiente un congruo termine per provvedere. Decorso inutilmente tale termine, il Consiglio dei Ministri, sentito il soggetto inadempiente, nomina un commissario che provvede in via sostitutiva.

La delega esercitata dalle Regioni in favore delle Province in materia di rilascio delle autorizzazioni risulta essere elemento di debolezza del processo, in quanto determina disomogeneità di comportamenti, può scontare una inadeguatezza della struttura organizzativa e della preparazione a fronte di una materia molto complessa e determinare maggiori rischi di contiguità con gli operatori economici e i loro consulenti sul territorio.

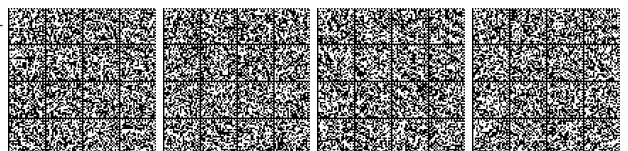
Possibili eventi rischiosi

- L'assenza del Piano o un Piano troppo generico o troppo datato comportano il determinarsi di situazioni di emergenza che fanno sì che l'autorizzazione possa essere rilasciata in assenza dei requisiti o non in coerenza con le necessità.
- La complessità normativa e tecnica della materia può comportare una inadeguata verifica dei presupposti autorizzativi, in particolare quando gli enti titolari sono di piccole dimensioni e il personale non sufficientemente qualificato.

- I tempi di conclusione dei procedimenti possono diventare molto lunghi (anche per effetto delle criticità sopra richiamate) o, al contrario, contrarsi artificiosamente per improprie accelerazioni motivate da situazioni di emergenza.
- La complessità tecnica delle norme può determinare valutazioni orientate a favorire interessi privati in caso di modifiche da apportare all'installazione (che possono essere considerate o no sostanziali in maniera impropria, determinando obblighi diversi per il gestore e diverse procedure).

Possibili misure

- Esplicitazione nell'autorizzazione della correlazione fra l'autorizzazione rilasciata e il Piano.
- Standardizzazione della "modulistica" per la presentazione delle richieste di autorizzazione, con analitica descrizione delle caratteristiche dell'impianto e delle normative tecniche da applicare, al fine di ridurre l'incertezza nell'interpretazione e favorire la trasparenza.
- Conoscibilità di tutte le fasi, dei documenti e degli atti del procedimento (sul modello di quanto già fa il MATTM con le AIA).
- Trasparenza riguardo ai pareri degli organi tecnici; chiarezza e standardizzazione nella formulazione del parere medesimo e delle sue conclusioni; esplicitazione dell'eventuale mancato o parziale recepimento del parere da parte dell'autorità competente.
- Standardizzazione del procedimento e degli atti di rilascio delle autorizzazioni.
- Monitoraggio interno, anche a campione, dei tempi dei procedimenti e dei contenuti degli atti.
- Verifica dell'insussistenza di incompatibilità o conflitto d'interessi in capo ai tecnici incaricati dell'istruttoria e agli altri soggetti dell'amministrazione che intervengono nel procedimento rispetto ai richiedenti l'autorizzazione.
- Limitazione nei confronti dei funzionari coinvolti nello svolgimento di attività esterne nel territorio di competenza dell'ente.
- Rotazione dei dirigenti e dei funzionari, ovvero adozione di procedure interne di segregazione delle responsabilità e dei compiti nelle diverse fasi del procedimento, per assicurare un controllo interno nel corso di avanzamento del procedimento.
- Miglioramento della qualificazione professionale e tecnica dei funzionari incaricati dell'istruttoria per rafforzarne l'autonomia valutativa tenuto conto della specificità, complessità e rilevanza economica e quindi della capacità di pressione dei soggetti economici destinatari dei provvedimenti.

4. Controlli sugli impianti autorizzati

In materia di controlli, già a far data dalla pubblicazione della Raccomandazione del Parlamento europeo e del Consiglio del 4 aprile 2001 relativa ai criteri minimi per le ispezioni ambientali negli Stati membri, è stata sottolineata l'esigenza di prevenire l'insorgere di disparità nei sistemi e nei meccanismi di ispezione, sia in relazione alla capacità di assolvere ai compiti ispettivi, sia per quanto riguarda la portata e l'oggetto di tali compiti.

In tal senso la definizione di criteri minimi da applicare come base comune nell'espletamento delle ispezioni ambientali costituisce uno strumento necessario per il corretto svolgimento delle attività ispettive.

In relazione alla citata necessità, le nuove disposizioni introdotte dal decreto legislativo 4 marzo 2014, n. 46, in attuazione della Direttiva 2010/75/UE relativa alle emissioni industriali, prevedono che le attività ispettive in sito siano definite in un piano d'ispezione ambientale a livello regionale, periodicamente aggiornato a cura della Regione, sentito il Ministero dell'Ambiente e della Tutela del Territorio e del Mare.

Sull'attività di controllo e sugli aspetti sopra richiamati si segnala l'attività del Sistema Nazionale per la Protezione dell'Ambiente ai sensi della legge 28 giugno 2016, n. 132 in materia di:

- criteri per l'elaborazione dell'analisi di rischio ambientale per la programmazione dei controlli;
- procedure e criteri, legati alla qualificazione professionale, per l'individuazione degli ispettori ambientali e per la regolamentazione della loro attività.

Il Sistema Nazionale per la Protezione dell'Ambiente, infatti, per il tramite del Consiglio Federale, con propria Delibera n. 63 del 2016 ha rilasciato al sistema delle Agenzie lo strumento "SSPC - Sistema di supporto alla programmazione dei controlli", metodo di supporto ai fini della stesura del programma dei controlli ambientali, quale riferimento per assolvere agli obblighi in materia di ispezioni ambientali introdotti dal decreto legislativo 4 marzo 2014, n. 46.

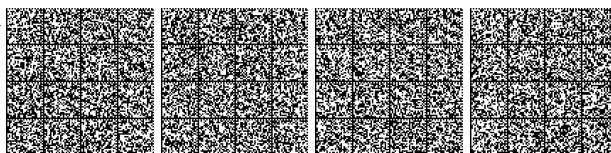
Sul versante della qualificazione dell'attività di controllo, la l. 132/2016 prevede l'adozione di un regolamento che stabilisca *«le modalità di individuazione del personale incaricato degli interventi ispettivi nell'ambito delle funzioni di controllo svolte dal Sistema nazionale, ai sensi della vigente normativa ambientale dell'Unione europea, nazionale e regionale, il codice etico, le competenze del personale ispettivo e i criteri generali per lo svolgimento delle attività ispettive, prevedendo il principio della rotazione del medesimo personale nell'esecuzione delle visite nei singoli siti o impianti, al fine di garantire la terzietà dell'intervento ispettivo»*.

Più in generale i livelli essenziali di prestazioni tecniche ambientali (LEPTA) e il Piano delle attività delle Agenzie di protezione ambientale di livello nazionale, previsti dalla l. 132/2016, nonché la possibilità/il dovere, da parte dell'ISPRA con il concorso delle Agenzie nell'ambito del Consiglio del Sistema, di emanare linee guida e direttive che debbono essere necessariamente recepite dalle singole Agenzie, vanno nella direzione della standardizzazione delle procedure, considerata una misura di contenimento del rischio.

Con riferimento alla disciplina in materia prevenzione e riduzione integrate dell'inquinamento (AIA), sono le ARPA, sulla base dell'art. 29-decies del d.lgs. 152/2006, ad avere la competenza nell'accertamento della corretta gestione delle attività autorizzate, in virtù di quanto previsto dai piani d'ispezione ambientale adottati dalle amministrazioni regionali ai sensi dell'art. 29-decies, co. 11-bis del citato decreto legislativo.

Le ARPA svolgono anche le relative attività ispettive, in qualità di organo di supporto tecnico alle Province, anche nel caso dei controlli degli impianti di gestione dei rifiuti non rientranti nella disciplina di AIA,[53] peraltro numerosi sul territorio.

I rischi possibili sono quelli tipici delle attività di controllo.

[53] Ciò in virtù delle loro caratteristiche e della ridotta portata delle relative attività rispetto alle soglie previste dalla citata normativa.

Possibili eventi rischiosi

- Omissione di controlli su alcune installazioni; effettuazioni di controlli con ritardo o con frequenza inferiore rispetto a quanto previsto o a quanto di regola praticato; esecuzione di controlli immotivatamente ricorrenti e insistenti su determinate installazioni o determinati gestori.
- Composizione opportunistica delle squadre ispettive, evitando la rotazione e favorendo la creazione di contiguità fra controllori e controllati, o comunque non prestando la dovuta attenzione all'assenza di conflitti di interesse del personale ispettivo.
- Esecuzione delle ispezioni in modo disomogeneo, a vantaggio/svantaggio di determinati soggetti.
- Omissioni nell'eseguire le ispezioni o nel riportarne gli esiti.

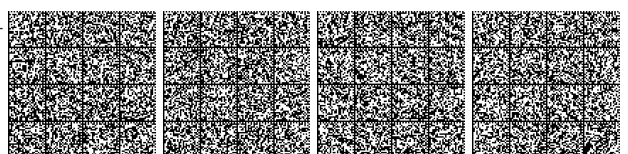
Possibili misure

- Considerato che sarebbe opportuno predisporre la programmazione regionale dei controlli secondo quanto previsto dalle disposizioni del decreto legislativo 4 marzo 2014, n. 46 per favorire l'omogeneità dei criteri e l'allontanamento dal territorio e dalle sue influenze, potrebbe essere assicurata piena trasparenza sulle tempistiche e sui i criteri per la programmazione stessa.
- Individuazione del personale ispettivo sulla base di precisi requisiti soggettivi, così come previsto dall'art. 14 della l. 132/2016 per gli addetti alle attività di controllo del Sistema Nazionale per la Protezione dell'Ambiente.
- Rotazione del personale che effettua le attività ispettive su singole installazioni assicurando che operi in squadra, con squadre a composizione variabile.
- Definizione di procedure standard per l'effettuazione delle ispezioni, elaborazione di *check list* e di modelli standard di verbale.
- Formazione per accrescere la qualificazione professionale del personale incaricato delle ispezioni quale elemento di rafforzamento dell'autonomia rispetto alle possibili pressioni esterne.
- Effettuazione di controlli a campione sui contenuti degli atti e sugli oggetti delle ispezioni effettuate.
- Pubblicazione sui siti istituzionali delle amministrazioni degli esiti delle ispezioni nel rispetto della normativa in materia di protezione dei dati personali[54].

Le attività ispettive, oltre a consentire la vigilanza sulla gestione degli impianti e la relativa conformità alle specifiche autorizzazioni rilasciate e in generale alla normativa ambientale, sono funzionali alla verifica in concreto che l'esercizio delle attività autorizzate consenta il raggiungimento degli obiettivi preventivati nei Piani medesimi[55].

---

[54] Cfr. art. 2-ter, co. 3, del d.lgs. 196/2003, nonché quanto riportato *supra* nel presente Aggiornamento 2018 al PNA e precisamente nella Parte generale al par. 7. *Trasparenza e nuova disciplina della tutela dei dati personali (Reg. UE 2016/679).*

[55] Non di rado, infatti, nel corso delle attività di controllo, si rileva che gli impianti autorizzati al trattamento dei rifiuti solidi urbani non garantiscono l'assolvimento della funzione per la quale sono stati previsti, sia in termini di scarsa efficienza, in caso di mancata capacità di produrre flussi di rifiuti conformi alle attese in quanto a basso impatto ambientale, che ne consentano quindi adeguate forme di gestione finali, sia in termini di scarsa efficacia in relazione alle finalità previste, non contribuendo a ridurre utilmente i quantitativi di rifiuti da avviare a smaltimento in discarica a vantaggio della filiera del recupero, come stabilito dai Piani approvati e dalla strategia nazionale ed europea. Tali forme di cattiva gestione implicano

5. Organizzazione amministrativa e sistema degli affidamenti

Il ciclo integrato dei rifiuti può essere suddiviso sostanzialmente in due fasi.

Una prima fase comprende le attività di spazzamento, la raccolta e il trasporto dei rifiuti che viene generalmente effettuata con l'ausilio di macchinari poco complessi, con costi di investimento e relativi tempi di ammortamento contenuti.

Una seconda fase riguarda il recupero o riciclo del rifiuto, la sua eventuale valorizzazione energetica, fino allo smaltimento finale, che richiede in genere l'impiego di impianti ad alto contenuto tecnologico, con costi di investimento e tempi di ammortamento conseguentemente più lunghi.

Si tratta di un sistema a filiera complessa, in cui devono essere contemperate diverse esigenze impiantistiche e gestionali in funzione anche della "scelta politica" che la Regione intende fare per garantire la più efficace ed efficiente chiusura del ciclo dei rifiuti, all'interno degli ATO, definiti proprio come aree di ambito ottimale dal punto di vista gestionale.

La legge stabilisce che la delimitazione dell'ambito ottimale debba essere effettuata obbedendo al *principio di prossimità* dei centri di raccolta rispetto agli impianti di recupero e smaltimento - necessario per la riduzione della movimentazione dei rifiuti urbani ed assimilati - e al *principio di autosufficienza* – il quale implica che all'interno dell'ATO il ciclo dei rifiuti debba chiudersi con il loro recupero e/o lo smaltimento finale. Il fine principale che si è prefisso il legislatore con la creazione degli ATO è il superamento della frammentazione delle gestioni che caratterizza ancora il servizio rifiuti e che presenta diseconomicità e criticità operative che inevitabilmente ricadono in capo ai cittadini, oltre che essere concausa di una fragilità del sistema che porta al frequente rischio del verificarsi di situazioni di criticità.

La legislazione di settore all'art. 200 del d.lgs. 152/2006 introduce alcuni criteri cui attenersi per delimitare l'ATO:

- il superamento della frammentazione delle gestioni attraverso un servizio di gestione integrata dei rifiuti;
- il conseguimento di adeguate dimensioni gestionali, definite sulla base di parametri fisici, demografici, tecnici e sulla base delle ripartizioni politico-amministrative;
- una adeguata valutazione del sistema stradale e ferroviario di comunicazione al fine di ottimizzare la movimentazione dei rifiuti all'interno dell'ATO;
- la valorizzazione di esigenze comuni e affinità nella produzione e gestione dei rifiuti;
- la dislocazione di impianti di gestione di rifiuti già realizzati e funzionanti;
- l'analisi delle precedenti delimitazioni affinché i nuovi ATO si discostino dai precedenti solo sulla base di motivate esigenze di efficacia, efficienza ed economicità.

---

un aggravio generale dei costi e in ogni caso la restituzione di un servizio, fornito dagli impianti autorizzati, non in linea con le attese dei fruitori del medesimo e non coerente con una gestione sostenibile finalizzata a salvaguardare, tutelare e migliorare la qualità dell'ambiente, proteggere la salute umana e promuovere, in ultima analisi, i principi della "economia circolare".

Con chiarezza il legislatore ha fornito le indicazioni sui parametri che è necessario tenere in conto per la delimitazione del territorio per la gestione ottimale dei rifiuti (art. 200, lett. b) e esplicitato, nelle successive lettere, ulteriori parametri fisici, demografici, tecnici e amministrativi cui attenersi.

Il *parametro fisico*, di cui alle lettere c) ed e), è finalizzato alla ottimizzazione della movimentazione dei rifiuti da conferire negli impianti presenti nel territorio (principio di prossimità e principio di autosufficienza); il *parametro demografico* è legato alla quantità di rifiuti prodotti. Ad esso si può aggiungere un parametro che potremmo definire sociale, espresso dalla lettera d), che afferisce alle abitudini alimentari e di vita della popolazione residente (affinità nella produzione dei rifiuti) e, dunque, attiene anche alla tipologia dei rifiuti prodotti; il *parametro tecnico*, esplicitato alla lettera e), tiene conto dell'esistenza di impianti presenti e già funzionanti nel territorio; il *parametro amministrativo*, esplicitato alla lettera f), è finalizzato a contenere i tempi burocratici per la eventuale riorganizzazione amministrativa di un ATO già esistente, ciò solo qualora non vi siano motivate esigenze di efficacia, efficienza ed economicità che inducano a scegliere diversa delimitazione.

In sostanza l'Ambito Territoriale Ottimale (ATO) è il luogo geografico, e nel contempo il livello amministrativo, nel quale può essere realizzata la più efficiente gestione unitaria dei rifiuti prodotti nel territorio dallo stesso delimitato.

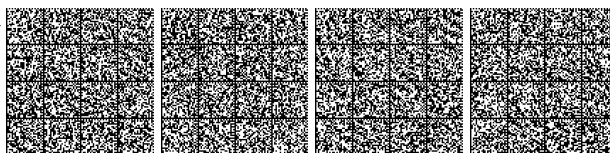
È qui bene definire cosa debba intendersi per gestione unitaria del ciclo dei rifiuti. Come sopra detto, sussistono differenze tecnico-organizzative nelle varie fasi del ciclo dei rifiuti. La dimensione ottimale a livello di raccolta e trasporto dei rifiuti ha, infatti, una scala territoriale generalmente superiore a quella comunale, ma certamente inferiore a quella dell'ambito ottimale ai fini dello smaltimento finale, che è di livello almeno provinciale, in generale sovra-provinciale o regionale[56]. Per tale motivo la dimensione dell'ATO e la dimensione degli ambiti di affidamento o dei lotti di gara possono anche essere diversi.

L'unitarietà di gestione è garantita dall'Autorità d'Ambito (oggi genericamente definito EGATO – Ente di Gestione d'Ambito)[57] ente di carattere sovra comunale. Si tratta di una struttura dotata di personalità giuridica che rappresenta il momento attuativo delle forme di cooperazione tra i Comuni, che obbligatoriamente vi partecipano (art. 201, co. 2, Testo Unico Ambientale (TUA)), per l'esercizio associato delle proprie funzioni. Infatti, all'Autorità d'Ambito è trasferito l'esercizio delle competenze dei Comuni in materia di gestione dei rifiuti e, solo attraverso gli organi di detta Autorità, tali competenze sono esercitate.

L'Autorità è il soggetto che aggiudica il servizio di gestione integrata dei rifiuti urbani mediante gara disciplinata dai principi e dalle disposizioni comunitarie secondo la disciplina vigente in tema di affidamento dei servizi pubblici locali (art. 202, co. 1). È, altresì, il soggetto che definisce le procedure e le modalità, anche su base pluriennale, per il conseguimento degli obiettivi previsti dal TUA ed elabora, sulla base dei criteri e degli indirizzi fissati dalle Regioni, un piano d'ambito comprensivo di un programma degli interventi necessari, accompagnato da un piano finanziario e dal connesso modello

---

[56] L'art. 200, co. 3 del TUA stabilisce che «*Le regioni interessate, d'intesa tra loro, delimitano gli ATO qualora essi siano ricompresi nel territorio di due o più regioni*», pertanto, per quanto per ragioni di carattere per lo più localistico – politico non sono presenti nel territorio nazionale ATO sovra – regionali, tale evenienza non è affatto esclusa dalla legge.

[57] Ente di Governo d'Ambito. L'Ente di governo è la denominazione in modalità univoca delle diverse possibili formule organizzative che, nel corso della transizione, sono state individuate dalle Regioni per lo svolgimento delle funzioni di governo degli ATO secondo l'interpretazione resa dalla Corte Costituzionale (sent. n. 128/2011), che riconosce «*al legislatore regionale un'ampia sfera di discrezionalità, consentendogli di scegliere i moduli organizzativi più adeguati a garantire l'efficienza del servizio idrico integrato e del servizio di gestione ugualmente integrato dei rifiuti urbani, nonché forme di cooperazione fra i diversi enti territoriali interessati*».

gestionale ed organizzativo (art. 203, co. 3). Di conseguenza l'Autorità d'Ambito è la sede in cui si assumono le decisioni sull'organizzazione del servizio per l'intero ATO.

La competenza dunque passa dai Comuni all'Autorità d'Ambito, non più come aggregazione "volontaria" dei Comuni, ma come unico soggetto cui gli Enti locali partecipano obbligatoriamente.

È altresì chiara dalla lettura della norma la volontà del legislatore di operare una netta separazione tra le funzioni di governo - riconosciute solo all'Autorità a garanzia prioritaria dell'unitarietà della gestione - e le funzioni di gestione dei servizi; infatti il soggetto affidatario del servizio di gestione dei rifiuti all'interno dell'ATO non può ricoprire cariche all'interno dell'Autorità né la propria compagine societaria può constare della presenza di soggetti politici.

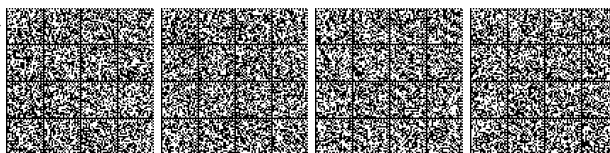
6. Affidamenti

6.1. Assetto amministrativo - Analisi del contesto

L'esame delle schede di rilevazione fornite dalle Regioni ai fini dell'elaborazione del presente approfondimento, ha evidenziato diverse criticità nell'attuazione della normativa da parte degli enti territoriali che possono in generale raggrupparsi nelle seguenti:

1) *dimensioni dell'ATO*. L'assetto prevalente è quello degli ATO di dimensione sostanzialmente coincidente con il territorio delle Province (retaggio forse del precedente Decreto Ronchi, decreto legislativo 5 febbraio 1997, n. 22). Si rilevano, tuttavia, importanti eccezioni, che creano un quadro generale alquanto disomogeneo. Ad esempio, la Toscana ha suddiviso il proprio territorio in tre ambiti sovra-provinciali, mentre le Regioni Friuli Venezia Giulia, Basilicata, Emilia Romagna e Valle d'Aosta hanno preferito un ambito regionale unico. In Umbria, Veneto, Campania e in Sicilia, invece, si registrano attualmente ambiti sub-provinciali. Molto peculiare al riguardo è la situazione della Sicilia dove sono stati delimitati ben 18 ATO di cui 15 sub-provinciali, peraltro ancora non operativi; ci sono poi Regioni dove gli ATO non sono stati costituiti, come in Lombardia, o dove la loro costituzione è avvenuta solo a livello formale, come in alcune Regioni del Sud;
2) *ente di Governo dell'ATO*. In diversi casi esso non è ancora definito (come ad esempio in Molise, o nella Provincia di Bolzano), in altri seppur definito è ancora lontano dall'essere operativo;
3) *titolarità dell'affidamento del servizio*. Nelle more dell'individuazione e dell'operatività dell'ente di governo d'ambito, i Comuni procedono autonomamente all'affidamento del servizio.

Possibili eventi rischiosi

- Per quanto attiene alla problematica contraddistinta al punto 1), la delimitazione dell'ATO e degli ambiti viene effettuata derogando ai criteri di efficienza sopra descritti e prevedendo invece "delimitazioni" che fotografano le situazioni gestionali già esistenti. Ciò comporta la creazione di numerosi ambiti o sub-ambiti ove già operano le società affidatarie dei servizi nei singoli comuni o in piccoli gruppi di comuni, non superando affatto la frammentazione gestionale perseguita dalla norma. Ciò, ovviamente, si ripercuote sugli affidamenti che risultano frazionati e, stante la modesta entità economica, frequentemente affidati con procedure negoziate, ovvero a società *in house* di piccoli comuni.
- Con riferimento al punto 2), si registra la tendenza da parte dei comuni a non aderire in concreto alle Autorità d'ambito, ovvero di limitarne le funzioni al fine di mantenere una posizione rilevante

nel sistema di gestione dei rifiuti, come, per l'appunto, quella derivante dalla gestione del servizio dei rifiuti mediante società *in house providing*. Infatti, gli enti locali, pur contribuendo con il loro voto a definire la volontà dell'Autorità d'ambito cui per obbligo normativo partecipano, cercano comunque di mantenere un certo potere partecipando essi stessi a organismi *in house* o a società miste a cui l'Autorità d'ambito affida la gestione dei menzionati servizi, trovandosi in tal modo, di fatto, in situazione di conflitto di interesse.

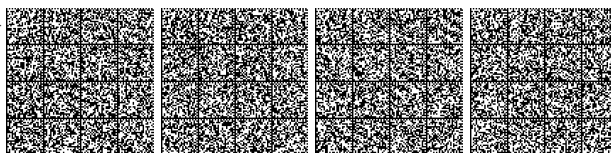
- In relazione al punto 3), nel caso di inoperatività dell'Ente d'ambito i Comuni, singoli o associati, invocando l'art. 198 del TUA - laddove è previsto che «*sino all'inizio delle attività del soggetto aggiudicatario della gara ad evidenza pubblica indetta dall'ente di governo dell'ambito ai sensi dell'articolo 202, i comuni continuano la gestione dei rifiuti urbani e dei rifiuti assimilati avviati allo smaltimento in regime di privativa nelle forme di cui all'articolo 113, comma 5, del decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267*» - continuano ad affidare il servizio di gestione rifiuti prevalentemente a società affidatarie e/o ex *in house* in regime di proroga, o mediante affidamenti diretti in regime di emergenza ai sensi dell'art. 50, co. 5 del TUEL. Tale evenienza si manifesta di frequente allorquando le gare pubbliche, indette in ottemperanza al Codice dei contratti, vanno ripetutamente deserte.

Possibili misure

- In relazione al punto 1) si suggerisce l'attivazione dei poteri di controllo da parte del MATTM circa la corretta perimetrazione degli Ambiti secondo i criteri definiti dall'art. 195 e ss. del TUA, con l'obiettivo di eliminare la frammentazione esistente e ottimizzare la gestione integrata dei rifiuti. Per garantire la più ampia conoscenza del contesto organizzativo in materia di rifiuti, si auspica che le Regioni rendano disponibile sul sito web istituzionale una informazione completa della situazione esistente anche al fine di favorire il predetto controllo ministeriale.
- Riguardo al punto 2) si raccomanda l'attivazione dei poteri di controllo da parte della Regione volte a verificare l'assenza di potenziali conflitti di interesse e della effettiva separazione tra le funzioni di governo dell'Autorità d'Ambito e le funzioni di gestione dei servizi ai sensi dell'art. 200, co. 4 del TUA.
- In merito agli affidamenti di cui al punto 3) preliminarmente si osserva che l'art. 204 del TUA stabilisce che:

  «1. I soggetti che esercitano il servizio, anche in economia, alla data di entrata in vigore della parte quarta del presente decreto, continuano a gestirlo fino alla istituzione e organizzazione del servizio di gestione integrata dei rifiuti da parte delle Autorità d'ambito.

  2. In relazione alla scadenza del termine di cui al comma 15-bis dell'articolo 113 del decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267, l'Autorità d'ambito dispone i nuovi affidamenti, nel rispetto delle disposizioni di cui alla parte quarta del presente decreto, entro nove mesi dall'entrata in vigore della medesima parte quarta.

  3. Qualora l'Autorità d'ambito non provveda agli adempimenti di cui ai commi 1 e 2 nei termini ivi stabiliti, il Presidente della Giunta regionale esercita, dandone comunicazione al Ministro dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare e all'Autorità di vigilanza sulle risorse idriche e sui rifiuti, i poteri sostitutivi, nominando un commissario "ad acta" che avvia entro quarantacinque giorni le procedure di affidamento, determinando le scadenze dei singoli adempimenti procedimentali. Qualora il commissario regionale non provveda nei termini così stabiliti,

spettano al Ministro dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare i poteri sostitutivi preordinati al completamento della procedura di affidamento»[58].

Dal dettato normativo si evince che, in caso di inoperatività dell'Ente di Governo dell'ATO costituito, è compito della Regione, (ovvero dell'Ente dalla stessa individuato in sede di recepimento con legge regionale), attivarsi affinché vengano espletate le gare per l'affidamento del servizio di gestione integrata dei rifiuti nell'ATO, in ottemperanza peraltro ai principi del nostro ordinamento secondo cui la potestà surrogatoria di un ente, laddove inadempiente, spetta al livello di governo più alto. Si raccomanda pertanto, nel caso di inoperatività dell'Autorità d'Ambito, l'attivazione dei poteri sostitutivi da parte della Regione.

In caso di inoperatività dell'Ente d'ambito e di non attivazione da parte della Regione dei poteri sostitutivi, i Comuni affidano in proprio la gestione del servizio. Nelle situazioni in cui le gare effettuate vadano ripetutamente deserte, e dunque i Comuni si trovino costretti a prorogare le gestioni in essere ovvero ad affidare in via diretta il servizio, si ritiene quanto mai opportuno che l'Amministrazione appaltante ne dia comunicazione al Prefetto e informi tempestivamente la competente Procura della Repubblica. Tale evenienza, infatti, come chiarito dalla Corte di Cassazione con la sentenza n. 13432/2017, può integrare gli estremi del reato di turbativa d'asta di cui all'art. 353-bis del Codice Penale, come integrato dall'art. 10 della legge 13 agosto 2010, n. 136.

6.2. Affidamenti a regime (effettuati dall'Autorità d'Ambito)

Sono da considerarsi non a regime, ovvero anche emergenziali, tutte le situazioni locali nelle quali l'Ente affidante il servizio di gestione integrato dei rifiuti non è l'Ente d'ambito.

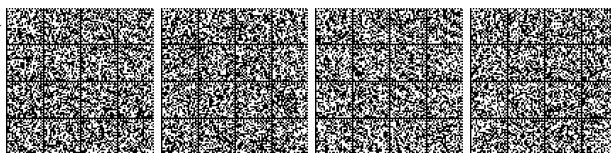
La normativa, infatti, prevede che a regime, ai sensi dell'art. 202 del TUA, è l'Autorità d'ambito che affida «*il servizio di gestione integrata dei rifiuti urbani mediante gara disciplinata dai principi e dalle disposizioni comunitarie secondo la disciplina vigente in tema di affidamento dei servizi pubblici locali*».

Gli affidamenti, dal punto di vista procedurale, possono avvenire attraverso procedure ad evidenza pubblica in ottemperanza al Codice dei contratti ovvero mediante l'istituto dell'*in house providing*.

Ai sensi dell'art. 202 del d.lgs. 152/2006, è oggetto di affidamento la gestione integrata dei rifiuti urbani e assimilati, comprensiva delle fasi di raccolta, trattamento e smaltimento, nonché della loro valorizzazione. L'affidatario può altresì essere impegnato alla realizzazione degli impianti necessari ad assicurare l'autosufficienza dell'ATO nello smaltimento dei rifiuti urbani non pericolosi.

In materia di affidamenti, la legge 24 marzo 2012, n. 27 (art. 25, co. 4), precisa inoltre che «*per la gestione ed erogazione dei servizi di gestione integrata dei rifiuti urbani sono affidate ai sensi dell'articolo 202 del decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152, e nel rispetto della normativa europea e nazionale sull'evidenza pubblica, le seguenti attività:*

a) la gestione ed erogazione del servizio che può comprendere le attività di gestione e realizzazione degli impianti;

[58] Tale comma è stato dichiarato parzialmente incostituzionale (Corte Costituzionale, Sent. n. 249/2009), nella parte in cui disciplina l'esercizio del potere sostitutivo del Presidente della Giunta regionale in tema di gestioni esistenti del servizio di gestione dei rifiuti. Deve intendersi al riguardo che è demandato alla legge regionale di recepimento il compito di individuare l'ente che deve esercitare i poteri sostitutivi.

b) la raccolta, la raccolta differenziata, la commercializzazione e l'avvio a smaltimento e recupero, nonché, ricorrendo le ipotesi di cui alla lettera a), smaltimento completo di tutti i rifiuti urbani e assimilati prodotti all'interno dell'ATO. Nel caso in cui gli impianti siano di titolarità di soggetti diversi dagli enti locali di riferimento, all'affidatario del servizio di gestione integrata dei rifiuti urbani devono essere garantiti l'accesso agli impianti a tariffe regolate e predeterminate e la disponibilità delle potenzialità e capacità necessarie a soddisfare le esigenze di conferimento indicate nel piano d'ambito».

6.2.1. Attività preliminari alla gara

Redazione del Piano d'Ambito

Il Piano costituisce di fatto il progetto di gestione unitaria del ciclo dei rifiuti. In esso vengono definite dall'Autorità le strategie di attuazione del Piano regionale dei rifiuti a livello d'ambito e vengono scelte, fra l'altro, le dimensioni dei lotti di gara e definiti l'oggetto degli affidamenti.

Come in tutti i progetti anche nel Piano d'Ambito viene prioritariamente effettuata la valutazione dello stato di fatto che in genere comprende almeno la caratterizzazione della produzione di rifiuti urbani, la mappatura degli affidamenti in essere, le modalità organizzative dei servizi di spazzamento, raccolta e trasporto dei rifiuti, la mappatura del sistema impiantistico di trattamento, recupero e smaltimento dei rifiuti, le analisi dei costi di gestione dei servizi in essere e delle tariffe applicate alle utenze.

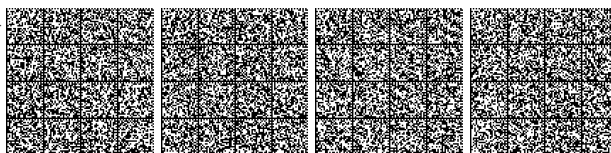
Sulla base dei dati acquisiti vengono poi identificate le criticità presenti nel territorio e conseguentemente definite le strategie per il loro superamento. È nel Piano d'Ambito che viene effettuata la pianificazione economico–finanziaria della gestione integrata dei rifiuti e definiti i costi complessivi del servizio da mettere in gara nelle varie componenti, ovvero la componente gestionale, valutata per le varie fasi del servizio, e la componente di investimento, con particolare riferimento alla eventuale realizzazione di nuovi impianti.

Possibili eventi rischiosi

I rischi che possono verificarsi sono sostanzialmente legati a possibili errori progettuali ovvero errori o carenze nella redazione del Piano d'Ambito che, a titolo esemplificativo, possono riassumersi nei seguenti:

- Non corretta o insufficiente valutazione dello stato di fatto.
- Sommaria e generica valutazione delle criticità presenti nel territorio.
- Carente o errata pianificazione economico–finanziaria con stime dei costi, specie quelli di gestione, basate su generiche indagini di mercato e che non tengono adeguatamente in conto della riduzione dei costi di gestione nel tempo in forza dei proventi derivanti dalla valorizzazione economica dei rifiuti.
- Durata degli affidamenti superiore a quella necessaria per il recupero degli investimenti con conseguente rischio di consolidamento delle posizioni di mercato degli attuali gestori e di uno scarso dinamismo dell'offerta.

Possibili misure

- Si ritiene opportuno raccomandare che il personale coinvolto nella redazione del Piano, ed in genere nell'intero processo di gestione dei rifiuti a tutti i livelli, sia adeguatamente specializzato dal punto di vista tecnico. La considerazione, per quanto possa apparire ovvia, scaturisce dalla

osservazione che la corretta progettazione e gestione del ciclo dei rifiuti presenta specifiche peculiarità di tipo giuridico, economico, ingegneristico che vedono coinvolte diverse figure le quali, per le tematiche trattate, devono necessariamente avere specifica preparazione.

- Le procedure di approvazione del Piano d'Ambito possono essere differenti nelle varie realtà territoriali. Tuttavia, sembra comunque opportuno raccomandare, in linea generale, che vengano previsti diversi "livelli di controllo" della documentazione costituente il Piano, nonché interlocuzioni con i Comuni appartenenti all'Ambito, anche su documenti di livello intermedio.
- A garanzia di trasparenza, durante la redazione del Piano, è opportuno prevedere forme di consultazione dei cittadini in particolare qualora si realizzino nuovi impianti (di trattamento, valorizzazione e/o smaltimento) in genere poco accettati dalla popolazione residenti nei luoghi individuati.
- Per quanto attiene alla stima dei costi di gestione, particolare attenzione dovrà essere posta nei casi in cui gli impianti di recupero energetico e/o di smaltimento siano un monopolio privato. In tal caso, l'Autorità d'Ambito, in ottemperanza alle norme, deve prevedere nel Piano la stipula di accordi direttamente con il monopolista stabilendo la tariffa di smaltimento/recupero da determinarsi analiticamente sulla base dei costi elementari di gestione dell'impianto (e non con generiche "indagini di mercato"), sottoposta al controllo e approvazione dell'Autorità Regolazione per l'Energia Reti e Ambiente - ARERA. In ogni caso, ove sussistano situazione di monopolio impiantistico nel ciclo dei rifiuti, il Piano dovrebbe contemperare misure volte a eliminare il potenziale abuso di posizioni dominanti.

6.2.2. Procedure ad evidenza pubblica

Possibili eventi rischiosi

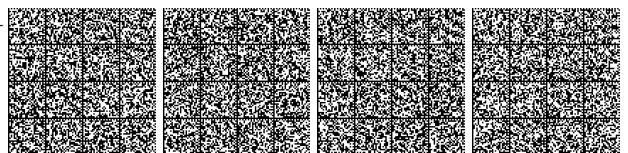
Per quanto riguarda le procedure a evidenza pubblica, ai rischi connessi come esplicitamente identificati nell'ambito del PNA 2015 nell'approfondimento sui contratti pubblici sugli affidamenti, si aggiungono:

- Inserimento nei bandi di gara di specifici requisiti che possano restringere indebitamente la platea dei partecipanti con l'obiettivo di mantenere lo *status quo*.
- Utilizzo di criteri di aggiudicazione della gara finalizzati a condizionare l'esito in favore degli attuali gestori.
- Partecipazione di imprese con punti di contiguità con la criminalità organizzata (c.d. ecomafia).

Possibili misure

Le misure sono legate essenzialmente allo scrupoloso rispetto di quanto previsto dal PNA, (Aggiornamento 2015) per i procedimenti di scelta del contraente.

Inoltre, considerati gli importi delle gare per gli affidamenti dei servizi di igiene ambientale (che possono implicare anche la realizzazione e gestione di impianti industriali), la durata dei contratti di gestione integrata dei rifiuti,[59] i requisiti abilitativi (es. iscrizione albo gestori ambientali), il *know-how* necessario per lo svolgimento del servizio, e non in ultimo gli interessi di natura criminale che gravitano intorno a tale tipo di commesse pubbliche (fenomeno delle ecomafie), bisognerà porre particolare attenzione sui seguenti aspetti:

[59] Cfr. articolo 203 TUA.

- Massima divulgazione e pubblicità del bando di gara.
- Chiarezza espositiva della documentazione di gara, con particolare riferimento al contratto di servizio contenente obblighi e responsabilità del gestore.
- Previsione di specifici protocolli antimafia.
- Previsione di iscrizione delle ditte partecipanti alle *white list*.
- Certificazioni di qualità ambientale.
- Indicazione nei bandi di gara di criteri premiali in relazione al rating di legalità dell'offerente.

6.2.3. Affidamenti in house

Possibili eventi rischiosi

Nel caso dell'affidamento *in house* si registrano delle criticità in relazione ai requisiti che devono necessariamente sussistere in capo all'ente affidante ai sensi dell'art. 12 della Direttiva UE 24/2014 e dell'art. 5 del d.lgs. 50/2016, in particolare:

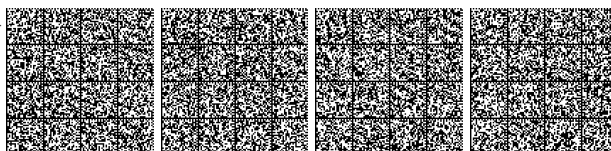
- la proprietà esclusivamente pubblica e, in particolare, la partecipazione di tutti gli enti locali destinatari del servizio (fatte salve diverse prescrizioni di legge);
- l'80% dell'attività svolta dall'organismo *in house* deve essere svolta nei confronti dall'ente affidante (ivi comprese quelle erogate a terzi, in questo caso gli utenti del servizio);
- l'esistenza del controllo analogo.

In relazione a quest'ultimo elemento, il Codice dei contratti pubblici prescrive all'art. 5, co. 2, che per esservi controllo analogo l'ente aggiudicatore (nel caso di specie l'EGATO ai sensi dell'art. 3-bis del decreto-legge 13 agosto 2011, n. 138, coordinato con la legge di conversione 14 settembre 2011, n. 148) deve esercitare "un'influenza determinante sia sugli obiettivi strategici che sulle decisioni significative" dell'organismo *in house* controllato.

Viceversa, nei fatti, il controllo analogo sul gestore *in house* viene esercitato in maniera "condivisa" tra gli Enti locali partecipanti e destinatari del servizio di gestione dei rifiuti, che materialmente detengono le partecipazioni nella società *in house*, rimettendo, sovente, all'Ente di governo di bacino/ambito una funzione di controllo sugli obiettivi quali-quantitativi e sulle modalità di esecuzione dei servizi in forza di atti convenzionali (ad esempio, contratto di servizio e/o carta dei servizi).

Tale quadro fattuale oltre che contrario alle previsioni di legge sconta, in assenza di una presa di ruolo degli Enti di governo, le inefficienze dettate dal perseguimento di logiche differenti tra gli Enti locali all'interno della vita sociale del gestore *in house*.

Possibili misure

- Stipula di patti parasociali tra gli Enti locali soci del gestore *in house* volti ad attribuire direttamente all'Ente di governo ATO poteri di influenza determinante sulle scelte strategiche e sugli atti gestionali della società.
- Cessione delle quote sociali direttamente all'Ente di Governo dell'ATO.

6.2.4. Il contratto di servizio

Particolare importanza riveste in sede di affidamento della gestione il contratto di servizio di cui all'art. 203 del TUA, che disciplina i rapporti tra le Autorità d'ambito e i soggetti affidatari del servizio integrato.

La norma identifica i contenuti del contratto di servizio che deve prevedere fra l'altro: l'obbligo del raggiungimento dell'equilibrio economico-finanziario della gestione; la durata dell'affidamento (stabilita comunque non inferiore a quindici anni); le modalità di controllo del corretto esercizio del servizio; gli obblighi di comunicazione e trasmissione di dati, informazioni e documenti del gestore e le relative sanzioni; le penali, le sanzioni in caso di inadempimento e le condizioni di risoluzione; il livello di efficienza e di affidabilità del servizio da assicurare all'utenza, anche con riferimento alla manutenzione degli impianti.

Possibili eventi rischiosi

- L'incompletezza e/o indeterminatezza del contratto di servizio può comportare per l'Ente pubblico il rischio sostanziale di perdita di controllo sulla tracciabilità dei rifiuti raccolti dal gestore, sulla qualità del servizio reso, nonché sui costi operativi di gestione dichiarati dal gestore in sede di predisposizione annuale del Piano Economico Finanziario (PEF).

Possibili misure

È opportuno prevedere nel contratto di servizio:

- L'esercizio, anche senza preavviso, per il Direttore dell'esecuzione del contratto ed i suoi eventuali assistenti, tutti nominati dall'Autorità appaltante, di controlli sull'attività del gestore per mezzo di ispezioni, accertamenti e sopralluoghi.
- La dotazione in capo al gestore di un apposito software che procedimentalizzi tutte le attività gestionali, sia dal punto di vista organizzativo, sia per quanto riguarda la tenuta della contabilità analitica. Tale sistema dovrà i) essere aperto nel senso di consentire al Direttore del servizio l'accesso in remoto, per la consultazione di tutte le informazioni necessarie al controllo dei servizi effettuati; ii) aggiornato per assicurarne la piena fruibilità per l'intera durata del contratto.
- Meccanismi di incentivazione/disincentivazione in relazione al raggiungimento (o meno) di specifici obiettivi di raccolta differenziata.
- Misure volte a favorire una maggiore trasparenza dei costi del servizio dichiarati annualmente dal gestore in sede di redazione del Piano economico-finanziario (PEF) e dell'obbligo, in ottemperanza alle norme, di predisporre congiuntamente al PEF la relazione di accompagnamento di cui all'art. 8, co. 3, del d.P.R. 158/1999. Particolare attenzione dovrà essere posta alla trasparenza dei costi di gestione del ciclo della raccolta differenziata (e alla tracciabilità dei relativi flussi), opportunamente disaggregati in relazione ai diversi flussi di raccolta e ai proventi derivanti dalla valorizzazione economica dei flussi provenienti dalla raccolta differenziata dei rifiuti di imballaggio sul mercato e sul circuito CONAI/Consorzi.
- Attività di informazione e formazione dell'utenza sulla corretta modalità di conferimento dei rifiuti differenziati, anche in funzione di controllo dell'attività svolta.
- Attività di informazione continuata attraverso i canali più diffusi (siti, social network, affissioni, pubblicità) sulle prestazioni previste dai contratti di servizio, riferite a singoli, famiglie, comunità.

6.3. Attività di recupero

Negli ultimi anni, come si evince dai dati ISPRA 2017, si è registrato un notevole incremento della raccolta differenziata. A fronte di tali ragguardevoli risultati, tuttavia, si evidenziano delle criticità nelle fasi di stoccaggio e recupero con particolare riferimento agli imballaggi di plastica e carta.

Il contesto

La Direttiva Europea 94/62/CE sugli imballaggi si basa sul principio chiave del "chi inquina paga". In Italia, il decreto legislativo 5 febbraio 1997, n. 22 prima e il d.lgs. 152/2006 successivamente, hanno posto in capo ai produttori e agli utilizzatori di imballaggi, l'onere del raggiungimento degli obiettivi nazionali di riciclo/recupero, facendo proprio il principio della responsabilità estesa del produttore, in virtù del quale chiunque professionalmente sviluppi, fabbrichi, trasformi, tratti, venda o importi prodotti è ritenuto responsabile dei rifiuti da questi derivanti, ed è perciò chiamato ad assumere iniziative funzionali alla prevenzione e alla gestione degli stessi.

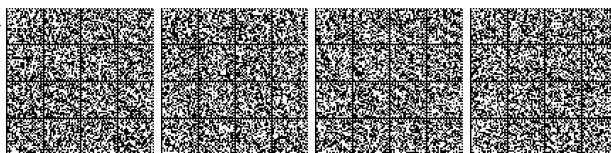
La normativa ambientale prevede in particolare che per la gestione degli imballaggi primari - che riguardano gli Enti locali - secondari e terziari[60] i produttori possano scegliere fra tre sistemi: 1) l'adesione al sistema consortile attraverso la partecipazione Consorzio Nazionale Imballaggi (CONAI)[61]; 2) l'organizzazione di un sistema autonomo; 3) la creazione di un sistema cauzionale di restituzione (art. 221, co. 2 e 3, TUA). La struttura del sistema italiano di ottemperanza agli obblighi ambientali in tema di imballaggi si caratterizza per una pressoché totale adesione al sistema CONAI[62].

Aderendo al CONAI, il produttore/utilizzatore è tenuto a versare il CAC (Contributo Ambientale CONAI), in proporzione al quantitativo in peso di imballaggi immessi sul mercato. Il CONAI ne trattiene una parte per lo svolgimento delle proprie funzioni, mentre un'altra viene trasferita ai Consorzi di filiera i quali, a loro volta, secondo quanto previsto dall'Accordo quadro ANCI-CONAI, riconoscono ai Comuni convenzionati o ai soggetti da questi delegati i corrispettivi economici per i maggiori oneri relativi alla raccolta differenziata dei rifiuti di imballaggio di cui all'art. 221, co. 10, lettera b) del d.lgs. 152/2006. I Comuni convenzionati, infatti, (o i soggetti da questi delegati) conferiscono i "materiali" provenienti dalla raccolta differenziata dei rifiuti di imballaggio ai Consorzi di filiera del CONAI, secondo le regole e le modalità operative disciplinate all'interno delle specifiche convenzioni. I Consorzi di filiera, per contro, riconoscono ai soggetti convenzionati un corrispettivo che dipende anche dalla qualità del materiale conferito (es. dalla presenza di frazioni estranee). La determinazione della tipologia di flusso conferito e della frazione estranea in esso presente è basata su analisi merceologiche a campione condotte in ingresso agli impianti di selezione (CSS).

Secondo quanto disciplinato dall'allegato tecnico plastica (Accordo Anci–Corepla) le analisi merceologiche sui rifiuti conferiti sono di competenza del Consorzio medesimo, che può incaricare allo scopo alcune società di propria fiducia. Il rendiconto finanziario del Corepla, pubblicato sul sito

[60] Sono imballaggi primari quelli che contengono una singola unità di vendita per l'utente finale (es. la singola bottiglietta di acqua minerale); sono imballaggi secondari, quelli che raggruppano un certo numero di unità di vendita (ad es., l'involucro in plastica che tiene insieme un certo numero di bottiglie di acqua minerale;, sono imballaggi terziari, quelli volti a facilitare la manipolazione ed il trasporto di merci (ad es., film plastici utilizzati per l'imballaggio di grandi quantitativi di beni).

[61] Il Consorzio Nazionale Imballaggi è un Consorzio privato che opera senza fini di lucro - art. 221, co. 2, del TUA: *«…per garantire il necessario raccordo con l'attività di raccolta differenziata organizzata dalle pubbliche amministrazioni e per le altre finalità indicate nell'articolo 224, i produttori e gli utilizzatori partecipano al Consorzio nazionale imballaggi, salvo il caso in cui venga adottato uno dei sistemi di cui al comma 3, lettere a) e c) del presente articolo»*.

[62] Si rimanda per un approfondimento a AGCM - IC49 – indagine conoscitiva sui rifiuti urbani – 21 gennaio 2016.

istituzionale, rileva che i ricavi da CAC nel 2017 sono risultati pari a 398.700/000 euro, mentre quelli dalle vendite per riciclo solamente 104.367/000 euro[63]. Nel rendiconto si evidenzia, altresì, la presenza di costi per lo smaltimento in discarica di materiali, evidentemente non idonei al riciclo, pari a 8.115/000 euro e di costi per il "recupero energetico" che ammontano a 48.042/000 euro[64]. Complessivamente, nel 2017, sono stati avviati a recupero energetico da COREPLA circa il 48% dei rifiuti di imballaggio gestiti.

A fronte, quindi, di alcune anomalie rilevate in sede di tavolo tecnico, che potrebbero essere oggetto di correzione, si evidenziano di seguito alcune criticità e si propongono possibili misure da adottare.

Possibili eventi rischiosi

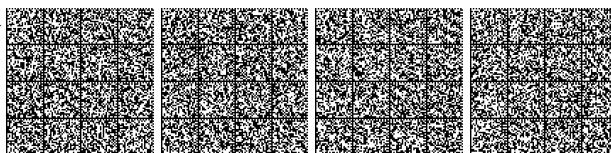
- L'assenza di terzietà dei soggetti incaricati delle attività di analisi merceologica dei rifiuti conferiti può comportare un possibile conflitto di interessi per il Consorzio di filiera poiché questo potrebbe avere interesse a ridurre i corrispettivi riconosciuti ai soggetti convenzionati[65].
- Nel ciclo del rifiuto (imballaggi plastici) la voce di costo "recupero energetico" costituisce una criticità, come risultante dalla relazione di bilancio COREPLA. In essa si evidenzia che poco meno della metà degli imballaggi gestiti è recuperata mediante valorizzazione energetica, vale a dire è incenerita. Si osserva al riguardo che, se l'incenerimento può considerarsi una forma di recupero del rifiuto dal punto di vista energetico–ambientale,[66] in termini economici esso costituisce un costo per il Consorzio al pari dello smaltimento che, in definitiva, si riverbera sui cittadini. Considerato l'apprezzabile importo della voce di costo "recupero energetico" risultante a bilancio, e considerato altresì che le imprese detentrici degli impianti di valorizzazione energetica possono partecipare alla gestione dello stesso Consorzio, si profila un potenziale conflitto di interesse.
- Fenomeno degli illeciti ambientali derivanti dai roghi negli impianti di selezione dei rifiuti plastici, conseguenza della non corretta chiusura del ciclo dei rifiuti.
  Gli impianti, anche per eccesso di offerta dovuta a carenze di impianti di trattamento e recupero, si trovano a gestire enormi quantità di materiali plastici, spesso violando le prescrizioni delle autorizzazioni ambientali in termini di quantitativi autorizzati e tempi consentiti per lo stoccaggio.

---

[63] Cfr. relazione di bilancio 2017.

[64] Nella *tabella obiettivi*, tratta anch'essa dalla relazione di bilancio COREPLA, si evidenzia che il quantitativo totale di imballaggi avviati a recupero (riciclo meccanico + recupero energetico) è stato valutato nel 2017 pari a 1.895.666 ton. su un totale di 2.271.000 ton. di immesso al consumo (83,5%). Di tale percentuale 586.786 ton. (pari a circa il 31% del totale avviato a recupero e al 25,8% dell'immesso al consumo) sono state avviate a riciclo da COREPLA; 400.000 ton. (pari a circa il 21,1% del totale avviato a recupero e al 17,6% dell'immesso al consumo) sono state avviate autonomamente a riciclo dalle imprese al di fuori del sistema COREPLA; 324.480 ton. (pari a circa il 17,1% del totale avviato a recupero e al 14,3% dell'immesso al consumo) sono state avviate a recupero energetico (al netto della frazione estranea) da COREPLA e 584.400 ton. (pari a circa il 30,8% del totale avviato a recupero e al 25,7% dell'immesso al consumo) sono state avviate a recupero energetico insieme alla frazione residua (indifferenziato).

[65] La selezione degli esperti mediante procedura ad evidenza pubblica pur assicurando trasparenza nella selezione delle professionalità più adeguate al controllo, tuttavia non garantisce l'indipendenza delle stesse dall'ente affidante.

[66] Le operazioni di incenerimento dei rifiuti di imballaggio in plastica contenuti nei rifiuti solidi urbani si considerano operazioni di recupero solo se effettuate in impianti la cui efficienza energetica è uguale o superiore ai limiti previsti dalla nota
4 dell'allegato C alla parte IV del d.lgs. 152/2006 e s.m.i. e, tuttavia, nella gerarchia delle operazioni di recupero è l'ultima opzione utile.

Così negli ultimi tre anni sono stati 216 gli incendi censiti e, per circa il 20% dei casi indicati, ci sono elementi concreti per ritenere gli episodi di natura dolosa[67].

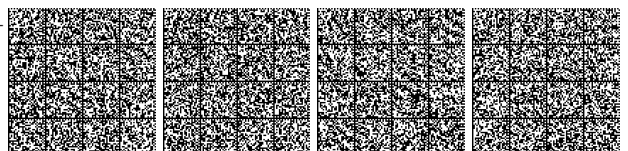
Possibili misure

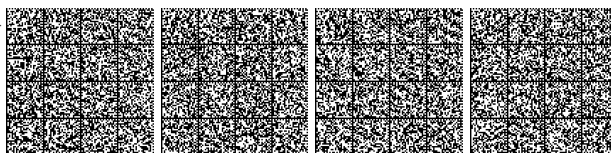
- Implementazione delle attività di controllo e sorveglianza della qualità del rifiuto differenziato da parte delle autorità appaltanti finalizzato a conseguire l'obiettivo dell'effettivo recupero del materiale.
- Coordinamento operativo tra Vigili del Fuoco, agenzie ambientali, polizie giudiziarie specializzate e territoriali, anche costruendo una base informativa comune per il controllo dei flussi dei materiali avviati al recupero.
- Intensificazione dei controlli, da parte delle autorità autorizzanti, sui conferimenti e sugli accessi agli impianti di stoccaggio e di recupero.
- Attribuzione ad una autorità terza della potestà di nomina dei soggetti accreditati preposti al controllo merceologico dei rifiuti conferiti, al fine di garantire l'effettiva congruità dei conferimenti e quindi la coerenza del corrispettivo che i Consorzi di filiera devono versare agli Enti locali.
- Rispetto delle misure di trasparenza previste dal d.lgs. 33/2013 da parte dei Consorzi nazionali unici di filiera per la gestione degli imballaggi.
  L'espressa qualificazione di detti Consorzi come soggetti muniti di personalità giuridica di diritto privato senza fini di lucro (art. 223 del d.lgs. 152/2006), unitamente alla circostanza che essi svolgono attività di pubblico interesse, avendo l'art. 177, co. 2, del d.lgs. 152/2006 precisato che «*la gestione dei rifiuti costituisce attività di pubblico interesse*», consente, ai fini dell'applicazioni degli obblighi di trasparenza, di ricondurre i Consorzi in questione agli enti di diritto privato di cui all'art. 2-bis, co. 3, secondo periodo del d.lgs. 33/2013[68].
  L'art. 2-bis, co. 3, secondo periodo richiamato sancisce che la medesima disciplina prevista per le pubbliche amministrazioni si applica, in quanto compatibile, limitatamente ai dati e ai documenti inerenti all'attività di pubblico interesse disciplinata dal diritto nazionale o dell'Unione europea *«alle associazioni, alle fondazioni e agli enti di diritto privato, anche privi di personalità giuridica, con bilancio superiore a cinquecentomila euro, che esercitano funzioni amministrative, attività di produzione di beni e servizi a favore delle amministrazioni pubbliche o di gestione di servizi pubblici»*. Ne discende che, laddove ricorrano tutti i requisiti appena richiamati, i Consorzi nazionali unici di filiera, svolgendo una attività di pubblico interesse, funzionale alla protezione dell'ambiente e della salute umana, sono tenuti alla trasparenza delle attività di pubblico interesse svolte. Per maggiori dettagli sull'attuazione degli obblighi di trasparenza, si rinvia alle indicazioni fornite dall'Autorità nella determinazione n. 1134/2017.

  I Consorzi di filiera non sono invece diretti destinatari delle previsioni in materia di prevenzione della corruzione contenute nella l. 190/2012. Tuttavia, in considerazione della attività di pubblico interesse da essi svolta, non viene certamente meno l'interesse generale a prevenire fenomeni di corruzione, di malamministrazione o di conflitto di interessi.

---

[67] Commissione Parlamentare di inchiesta sulle attività connesse al ciclo dei rifiuti e su illeciti ambientali ad esse correlati (la cosiddetta Commissione "Ecomafie"), presentata alla Camera dei Deputati il 17 gennaio 2018.

[68] Sulla natura giuridica e sull'attività svolta dai Consorzi unici di filiera si veda anche Consiglio di Stato, Sez. VI 24 settembre 2015, sent. n. 4477.

Con particolare riferimento al CONAI e ai consorzi di filiera, pur tenuto conto delle limitazioni previste dalla l. 190/2012, si auspica un ridimensionamento della rappresentanza delle imprese di riciclo e recupero nel consigli di amministrazione dei Consorzi di filiera[69]. Ciò in relazione alla doverosità dell'attività svolta dal CONAI e dai consorzi di filiera, istituiti per volontà del legislatore, al carattere pubblico degli interessi ad essi affidati, alla vigilanza del MATTM nonché alla natura impositiva del contributo CAC da questi gestito.

[69] Nel caso COREPLA ad esempio, ai sensi del combinato disposto degli articoli 12, co. 1, lett. d) dello statuto consortile e art. 3 del Regolamento di attuazione dello statuto, le maggiori imprese di incenerimento rifiuti possono avere una significativa rappresentanza.

IV – SEMPLIFICAZIONE PER I PICCOLI COMUNI

Premessa

Il presente approfondimento è finalizzato ad individuare modalità semplificate di applicazione degli obblighi in materia di pubblicità, trasparenza e prevenzione della corruzione per i comuni di piccole dimensione (d'ora in avanti "piccoli comuni"), in attuazione di quanto previsto all'art. 3, co. 1-ter, del d.lgs. 33/2013, introdotto dal d.lgs. 97/2016, secondo cui l'Autorità Nazionale Anticorruzione può, con il Piano Nazionale Anticorruzione, prevedere misure di semplificazione per i comuni con popolazione inferiore a 15.000 abitanti.

Per piccoli comuni si intendono, quindi, quelli con popolazione inferiore a 15.000 abitanti, come precisato nel richiamato art. 3, co. 1-ter del d.lgs. 33/2013. Tuttavia, alcune indicazioni di semplificazioni sono rivolte esclusivamente ai comuni con popolazione inferiore ai 5.000 abitanti, in considerazione delle rilevanti difficoltà operative e organizzative incontrate dagli stessi a causa delle ridotte dimensioni organizzative e dell'esiguità di risorse umane e finanziarie a disposizione. Si è considerata, in questi casi, la definizione di piccoli comuni contenuta all'art. 1, co. 2 della legge 6 ottobre 2017, n. 158 «*Misure per il sostegno e la valorizzazione dei piccoli comuni, nonché disposizioni per la riqualificazione e il recupero dei centri storici dei medesimi comuni*» che ricomprende tra i piccoli comuni quelli con popolazione residente fino a 5.000 abitanti.

Per l'elaborazione del presente approfondimento l'Autorità ha istituito un apposito tavolo tecnico, cui hanno partecipato il Ministero dell'interno, la Presidenza del Consiglio dei Ministri (Conferenza Stato Città e Autonomie locali e Ufficio Controllo Interno, Trasparenza e Integrità), l'Associazione nazionale dei comuni italiani (ANCI) e l'Unione delle province italiane (UPI).

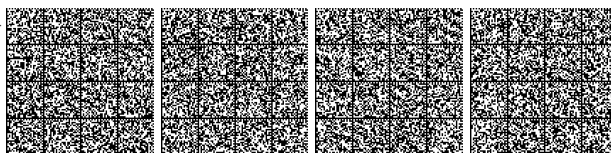
Le ipotesi di semplificazione avanzate muovono sia dalle riflessioni svolte nell'ambito del tavolo, sia dagli esiti di una rilevazione sull'attuazione delle disposizioni normative in materia di trasparenza nei comuni con meno di 15.000 abitanti condotta dalla Conferenza Stato-Città ed Autonomie locali, della Presidenza del Consiglio dei Ministri in collaborazione con le Prefetture, le ANCI regionali e l'UPI.

1. Proposte di semplificazioni già adottate dall'Autorità

In linea con quanto disposto dalla normativa sopra richiamata l'Autorità già nel PNA 2016 – parte speciale – ha dedicato un apposito approfondimento ai piccoli comuni, cui si rinvia. In quella sede, il tema della semplificazione è stato affrontato in particolare con riferimento all'applicazione della normativa sulla prevenzione della corruzione rinviando a successive Linee Guida l'introduzione di semplificazioni per il regime della trasparenza. Ulteriori indicazioni sono state fornite dall'Autorità in altre Linee guida (vedi determinazione n. 241/2017 recante indicazioni sull'attuazione dell'art. 14 del d.lgs. 33/2013).

Al fine di tracciare un quadro completo delle misure di semplificazione fino ad ora previste per i piccoli comuni, si richiamano sinteticamente di seguito le indicazioni già fornite dall'Autorità.

1.1. *Semplificazioni in materia di prevenzione della corruzione*

Nel PNA 2016 (§ 3) le attività svolte dagli enti locali in tema di prevenzione della corruzione e trasparenza sono state ricondotte alla funzione di «*organizzazione generale dell'amministrazione, gestione finanziaria e contabile e controllo*», con l'obiettivo di favorire forme di gestione associata anche della

funzione di prevenzione della corruzione, ottimizzando risorse e mezzi e assicurando, al contempo, una strategia di prevenzione alla corruzione non solo locale ma più propriamente territoriale e unitaria.

Le indicazioni fornite hanno fatto leva sulle forme associative tra piccoli comuni e tra piccoli comuni e comuni medio-grandi, con i quali si raggiungono dimensioni organizzative dell'amministrazione comunale più adeguate, tanto in termini di funzionalità generale quanto in termini di prevenzione della corruzione.

La gestione associata dell'attività di prevenzione della Corruzione. Adozione del PTPC e nomina del RPCT

Il PNA 2016 (§ 3.1.) ha chiarito attraverso quali strumenti e strategie i piccoli comuni possono gestire in modo associato le attività di prevenzione della corruzione, prospettando due principali soluzioni.

La prima, per le Unioni di comuni (ex art. 32, d.lgs. 267/2000), il cui statuto prevede la gestione associata della prevenzione della corruzione, contempla la possibilità, da parte dell'Unione, di adottare un unico Piano triennale di prevenzione della corruzione (PTPC) che consideri sia le funzioni gestite dall'Unione, sia le funzioni non associate, svolte autonomamente dai singoli comuni. Resta fermo che ciascuna amministrazione rimane responsabile dell'attuazione della parte di PTPC che riguarda funzioni rimaste nella propria competenza.

La seconda soluzione, attuabile dalle Unioni di comuni il cui statuto non considera la gestione associata della prevenzione della corruzione, prevede, invece, che ogni Comune predisponga il PTPC e nomini il proprio RPCT, pur auspicando uno stretto coordinamento tra i vari comuni per le attività legate alla gestione del rischio di corruzione.

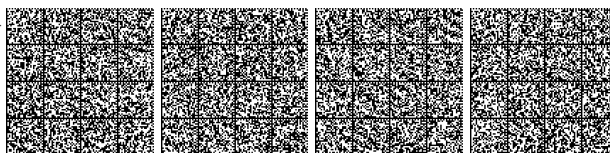
Per le Unioni di comuni, inoltre, il PNA ha previsto la possibilità di nominare un unico Responsabile della prevenzione della corruzione e della trasparenza (RPCT), individuato preferibilmente nel segretario comunale dell'Unione ovvero di uno dei comuni aderenti o nella figura di un dirigente apicale. Il RPCT svolge in tali casi le proprie funzioni anche per i comuni associati.

Anche per le Convenzioni tra comuni (ex art. 30, d.lgs. 267/2000) e per gli Accordi tra comuni (ex. art. 15, l. 231/1990) l'Autorità ha fornito indicazioni volte a favorire il coordinamento tra enti che può riguardare iniziative per la formazione in materia di anticorruzione e l'elaborazione di documenti condivisi per la predisposizione dei rispettivi PTPC, in particolare, per l'analisi del contesto esterno, per il processo di individuazione delle aree a rischio e dei criteri di valutazione delle stesse.

L'analisi del contesto esterno

Al fine di agevolare il processo di gestione del rischio di corruzione nei piccoli comuni in cui la scarsità di risorse non consente di implementare, in tempi brevi, un adeguato processo valutativo, l'Autorità ha indicato che per il reperimento dei dati relativi all'analisi del contesto esterno i piccoli comuni possano avvalersi del supporto tecnico e informativo delle Prefetture.

In considerazione delle difficoltà rappresentate in sede di tavolo tecnico, peraltro già riscontrate dall'Autorità in fase di vigilanza sui PTPC, si auspica un maggior coinvolgimento delle Prefetture nel supportare i piccoli comuni nella predisposizione dei Piani.

Anche le "zone omogenee" delle città metropolitane possono rappresentare un utile riferimento per i comuni del territorio ai fini dell'analisi del contesto esterno e della predisposizione del PTPC. Analogamente, le Province possono fornire un supporto agli enti locali che ricadono nel relativo ambito territoriale.

Il gestore delle segnalazioni di operazioni sospette

Nel PNA 2016 (§ 5.2), l'Autorità, sulla scorta di quanto disposto dall'art. 6, co. 6, del decreto del Ministero dell'interno del 25 settembre 2015[70] «*Determinazione degli indicatori di anomalia al fine di agevolare l'individuazione di operazioni sospette di riciclaggio e di finanziamento del terrorismo da parte degli uffici della pubblica amministrazione*», ha indicato che gli enti locali con popolazione inferiore ai 15.000 abitanti possano individuare un unico gestore delle segnalazioni di operazioni sospette. Il gestore può coincidere con il RPCT dell'Unione di comuni o con uno degli RPCT dei comuni in Convenzione.

1.2. *Semplificazioni in materia di trasparenza*

I collegamenti ipertestuali

Con riferimento alle modalità di semplificazioni sugli obblighi di trasparenza, l'Autorità ha precisato nel PNA 2016 (§ 4), richiamando quanto disposto in via generale per tutte le amministrazioni dall'art. 9 del d.lgs. 33/2013, come modificato dal d.lgs. 97/2016, che i piccoli comuni possono assolvere l'obbligo di pubblicazione anche mediante un link ad altro sito istituzionale ove i dati e le informazioni siano già pubblicati.

Semplificazioni su singoli obblighi

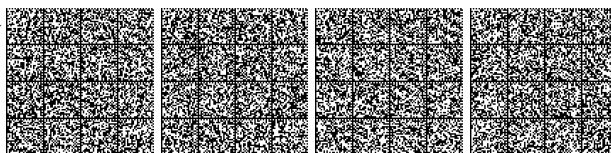
Con riferimento all'applicazione dell'art. 14, co. 1, lett. f) "*titolari di incarichi politici*" l'Autorità nelle Linee guida recanti «*indicazioni sull'attuazione dell'art. 14 del d.lgs. 33/2013*», adottate con Determinazione n. 241 dell'8 marzo 2017, ha precisato che nei comuni con popolazione inferiore ai 15.000 abitanti, i titolari di incarichi politici, nonché i loro coniugi non separati e parenti entro il secondo grado non sono tenuti alla pubblicazione dei dati di cui all'art. 14, co. 1, lett. f) (dichiarazioni reddituali e patrimoniali), fermo restando l'obbligo per detti soggetti di pubblicare i dati e le informazioni di cui alle lett. da a) ad e) del medesimo art. 14, co. 1.

Inoltre, con Delibera ANAC n. 641 del 14 giugno 2017, di modifica ed integrazione della Delibera n. 241 del 8 marzo 2017, è stato previsto che per i sindaci dei comuni con popolazione inferiore ai 15.000 abitanti, in quanto componenti *ex lege* dell'Assemblea dei Sindaci, non sussiste l'obbligo di pubblicazione sul sito della Provincia dei dati reddituali e patrimoniali previsti dall'art. 14, co. 1, lett. f) del d.lgs. 33/2013.

2. La rilevazione della Conferenza Stato-Città e Autonomie locali

Al fine di svolgere un approfondimento sul grado di applicazione degli obblighi di legge in materia di trasparenza nei comuni con meno di 15.000 abitanti (circa 7200 su un totale di 8000 enti), l'Ufficio di Segreteria della Conferenza Stato-Città ed Autonomie locali della Presidenza del Consiglio dei Ministri ha condotto tra maggio e agosto 2018, una rilevazione avvalendosi della collaborazione delle Prefetture, delle ANCI regionali e dell'UPI.

Sono state acquisite informazioni inerenti alla figura del Responsabile della prevenzione della corruzione e della trasparenza (RPCT) e alle eventuali misure organizzative adottate dai comuni per ottemperare alle prescrizioni di legge; all'attuazione degli obblighi di pubblicazione dettati dal d.lgs.

[70] Pubblicato in GU SG n. 233 del 7.10.2015.

33/2013; all'istituto dell'accesso civico e alle criticità rilevate nel fornire riscontro alle istanze; alle misure organizzative strumentali al trattamento dei dati personali; alla presenza di eventuali sanzioni comminate per violazione degli obblighi di trasparenza. I dati raccolti si riferiscono al periodo 1 gennaio – 31 dicembre 2017.

L'analisi dei 4.784 questionari ricevuti (il 66,6% del totale dei comuni potenzialmente interessati dalla rilevazione) ha evidenziato alcune criticità, rispetto alle quali, come sopra visto, l'Autorità aveva già fornito indicazioni e/o semplificazioni.

Con riguardo ai soggetti protagonisti del sistema di prevenzione della corruzione e della trasparenza, l'esame dei dati ha confermato il dato normativo che prevede che il RPCT sia individuato, di norma, nel segretario o nel dirigente apicale, salva diversa e motivata determinazione. Infatti, nel 95,8% dei comuni esaminati, è individuato come RPCT il Segretario generale; solo nel 2,4% la funzione di RPCT (o di solo Responsabile della trasparenza- RT) viene svolta da un funzionario del comune; nello 0,3% da un dirigente; nell'1,5% non si è effettuata una scelta oppure è stato specificato come, in assenza del segretario comunale, il ruolo di RPCT sia svolto sovente dal sindaco o dal vice-sindaco.

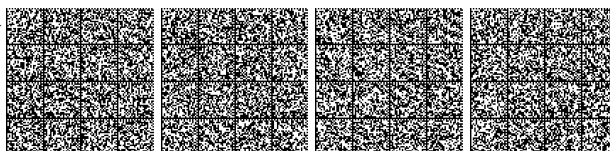
Nel 91,9% dei 4784 comuni esaminati non è stata riscontrata una distinzione tra RPC e RT come indicato dalla normativa. Laddove non vi è coincidenza, è stata evidenziata l'esigenza di mantenere distinte le due figure per garantire l'imparzialità, evitare eccessivi carichi di lavoro sul segretario comunale o per incaricare come RT una figura competente in materia informatica o, comunque, di gestione dei flussi di dati. Nei comuni facenti parte di Unioni, stante l'elevato numero degli enti coinvolti, in genere il ruolo di RPC resta in capo al segretario comunale e viene demandato ad un altro soggetto interno al singolo ente quello di RT.

Solo il 44,8% dei comuni analizzati dispone di referenti che coadiuvano il RPCT nell'assolvimento degli obblighi di pubblicazione; il 47,5% di un supporto amministrativo e di personale; il 31,9% fa coincidere il ruolo di RPCT con quello di responsabile della pubblicazione. I dati appena riportati sono coerenti con la carenza di personale riscontrata come principale criticità nei piccoli comuni.

Soltanto il 3,6 dei comuni presi in esame ha dichiarato di essersi avvalso dell'ausilio della Prefettura, e in particolare per acquisire informazioni sul contesto esterno e rilevare rischi derivanti dalla presenza della criminalità organizzata e delle infiltrazioni mafiose. Da ciò discende la necessità di individuare come operare per un maggior coinvolgimento delle Prefetture nel supportare i piccoli comuni nella predisposizione dei Piani triennali di prevenzione della corruzione e della trasparenza (PTPC), come auspicato dagli stessi comuni.

Il 42% dei 4784 comuni del campione ha affermato di far parte di un'Unione di comuni ma solo il 9,4% di essi svolge la funzione di prevenzione della corruzione (inclusa la trasparenza) in forma associata (solo lo 0,4% nel Mezzogiorno contro il 2,4% del Centro e il 14,6/% del Nord).

Solo nel 6,8% dei comuni esaminati la funzione di prevenzione della corruzione (inclusa la trasparenza) è svolta in forma associata (tramite Unione o convenzione) e nel 7% dei casi si verifica che il RPCT dell'Unione svolge le sue funzioni anche per conto dei comuni associati o il RPCT del comune capofila della convenzione coordina i RPCT degli altri comuni convenzionati.

I dati dimostrano come il modello di esercizio associato della funzione di prevenzione della corruzione e trasparenza sia ancora poco utilizzato e come sia necessario promuoverne con maggiore sostegno l'adozione proprio nei piccoli comuni dove è opportuno razionalizzare l'impiego delle ridotte risorse umane disponibili.

Diversi comuni hanno evidenziato la ridondanza delle pubblicazioni sia nella sezione "Amministrazione trasparente" sia nell'albo pretorio dovendo, in alcuni casi, inserire in entrambe le sezioni del sito istituzionale le stesse informazioni con finalità, tempistiche e formati diversi.

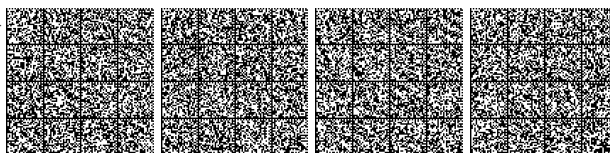
L'analisi dei questionari, infine, ha fatto emergere l'importanza per i comuni di disporre di criteri, modelli e schemi standard per l'organizzazione dei documenti, delle informazioni e dei dati oggetto di pubblicazione obbligatoria, oltre quelli già previsti dal d.lgs. 33/2013 e non ancora adottati (art. 29 - dati relativi alle entrate e alla spesa di cui ai bilanci preventivi e consuntivi in formato tabellare - da adottare dalla Presidenza del Consiglio dei Ministri sentita la Conferenza unificata; art. 38 - atti di programmazione delle opere pubbliche - da adottare dal Ministero dell'economia e delle finanze, d'intesa con l'ANAC). In particolare, il 62,5% dei Comuni reputa opportuna l'adozione di uno schema tipo per la pubblicazione dei dati sui pagamenti di cui all'art. 4-bis del d.lgs. 33/2013 (anche se non espressamente previsto dalla normativa) e il 64,5% del campione auspica una più dettagliata elencazione delle tipologie di informazioni ambientali che si è tenuti a pubblicare ex art. 40 del d.lgs. 33/2013. Il 63,1% dei comuni, infine, ritiene utile che vengano definiti ulteriori schemi standard, rispetto a quelli già proposti, per l'organizzazione dei documenti, delle informazioni e dei dati oggetto di pubblicazione obbligatoria.

3. Il nuovo intervento dell'Autorità

L'apporto che l'Autorità intende fornire con il presente approfondimento è volto a favorire l'applicazione sostenibile della disciplina della prevenzione della corruzione e della trasparenza da parte di enti di piccole dimensioni nel rispetto di principio di proporzionalità e ragionevolezza. Occorre precisare che l'Autorità ha dovuto necessariamente tener conto dei limiti imposti dalla vigente normativa secondo cui non vi sono pubbliche amministrazioni esenti dall'applicazione degli obblighi di pubblicazione o dalla disciplina sull'anticorruzione. Il legislatore, infatti, ha solo previsto all'art. 3, co. 1-ter, d.lgs. 33/2013, che «*l'Autorità nazionale anticorruzione può, con il Piano nazionale anticorruzione, nel rispetto delle disposizioni del presente decreto, precisare gli obblighi di pubblicazione e le relative modalità di attuazione, in relazione alla natura dei soggetti, alla loro dimensione organizzativa e alle attività svolte, prevedendo in particolare modalità semplificate per i comuni con popolazione inferiore a 15.000 abitanti, per gli ordini e collegi professionali*». Ulteriori forme di semplificazione potranno derivare dall'attuazione dell'art. 3, co. 1-bis, d.lgs. 33/2013 sulla pubblicazione di informazioni riassuntive, elaborate per aggregazione in alternativa alla pubblicazione in forma integrale.

Come anticipato, il presente documento è stato elaborato alla conclusione degli incontri del tavolo tecnico di lavoro e costituisce una sintesi ragionata delle principali criticità emerse e delle proposte di semplificazione avanzate. Esso contiene sia indicazioni di carattere generale, sia misure di semplificazione specifiche per singoli adempimenti richiesti dal d.lgs. 33/2013 e, in misura più limitata, dalla normativa della prevenzione della corruzione ex l. 190/2012.

Nel corso delle riunioni del tavolo sono state formulate prevalentemente proposte di tipo metodologico e organizzativo, alcune volte a migliorare l'organizzazione e le competenze all'interno degli enti, altre a semplificare e ridurre gli oneri e gli adempimenti, precisando che i piccoli comuni adattano tali proposte tenendo conto delle proprie esigenze organizzative.

I partecipanti al tavolo tecnico hanno preliminarmente evidenziato che, al fine di ottenere risultati più soddisfacenti, sarebbe necessario garantire maggiore formazione, a tutti i livelli, in materia di

prevenzione della corruzione e della trasparenza. È stata quindi avanzata la proposta di sensibilizzare il Ministero dell'interno ad organizzare corsi di formazione sulla trasparenza e la prevenzione della corruzione per i Segretari comunali. Detti soggetti, che di norma coincidono con i RPCT, potrebbero successivamente veicolare la formazione acquisita al personale dell'ente locale, incoraggiando un maggior coinvolgimento delle strutture nell'elaborazione e attuazione delle strategie di prevenzione della corruzione e della trasparenza nei piccoli comuni.

L'Autorità ha valutato positivamente tale proposta, fermo restando che la previsione e l'organizzazione di tali corsi non può che rimettersi all'autonomia del Ministero e delle altre Amministrazioni competenti.

4. Le nuove proposte di semplificazione

Le proposte di semplificazione emerse nel corso dei lavori del tavolo tecnico hanno riguardato principalmente i seguenti ambiti.

- Collegamenti con l'albo pretorio *on line*
- Semplificazioni derivanti dal sistema dei collegamenti ipertestuali
- Tempistica delle pubblicazioni
- Semplificazioni di specifici obblighi del d.lgs. 33/2013
- Pubblicazione dei dati in tabelle
- Realizzazione di un software *open source*
- Semplificazioni per l'adozione annuale del PTPC
- Nomina e funzioni del Responsabile della prevenzione della corruzione e della trasparenza

Nel formulare le proposte relative alla trasparenza si è tenuto conto degli obblighi di pubblicazione previsti dal d.lgs. 33/2013 cui si riferisce l'Allegato 1) della delibera ANAC n. 1310/2016.

Collegamenti con l'albo pretorio on line

Nel corso dei lavori del tavolo tecnico i partecipanti, nel rilevare che la pubblicazione di documenti nell'albo pretorio *on line* e nella sezione del sito istituzionale "Amministrazione trasparente" può costituire un notevole aggravio per le amministrazioni, hanno valutato come opportunità di semplificazione quella di utilizzare rinvii fra le due sezioni del sito istituzionale.

Sulla questione l'Autorità non può che confermare l'orientamento già espresso secondo cui il ricorso al link tra l'albo pretorio *on line* e la sezione "Amministrazione trasparente" non può che avvenire con opportune cautele, considerate le differenze funzionali ed organizzative delle due sezioni del sito.

L'albo pretorio *on line* e la sezione "Amministrazione trasparente" sono, infatti, da considerarsi come autonome e distinte, con strutture e criteri di pubblicazione propri in quanto rispondono a finalità differenti.

La pubblicazione degli atti nell'albo pretorio *on line*, ai sensi dell'art. 32 della legge 18 giugno 2009, n. 69, è rivolta, di norma, a produrre effetti legali[71]. Diversamente, la pubblicità assicurata dalla sezione

[71] Con riferimento al regime di pubblicità degli atti rivolto a produrre effetti legali, la disciplina di riferimento si rinviene nell'art. 32 della legge 18 giugno 2009, n. 69, secondo cui «*gli obblighi di pubblicazione di atti e provvedimenti amministrativi aventi*

"Amministrazione trasparente"[72] ai sensi del d.lgs. 33/2013, ha lo scopo di informare i cittadini per favorire forme diffuse di controllo sul perseguimento delle funzioni istituzionali e sull'utilizzo delle risorse pubbliche (art. 1, d.lgs. 33/2013).

Le pubblicazioni effettuate nell'albo pretorio *on line* riguardano documenti integrali che devono, di norma, rimanere pubblicati esclusivamente per il periodo imposto dalla legge per poi essere rimossi dalla parte pubblica dell'albo. Le pubblicazioni effettuate nella sezione "Amministrazione trasparente", invece, contemplano spesso dati di sintesi e non atti integrali che restano, di norma, pubblicati per cinque anni, come previsto all'art. 8, co. 3, del d.lgs. 33/2013. La pubblicazione, inoltre, ai sensi del d.lgs. 33/2013 deve rispettare i criteri di qualità dei dati, con particolare riferimento ai requisiti di completezza e formato aperto previsti dagli artt. 6 e 7 del d.lgs. 33/2013. Non esiste analoga disposizione, invece, per le pubblicazioni dell'albo pretorio *on line*.

La pubblicazione nell'albo pretorio *on line*, diversamente dalla sezione "Amministrazione trasparente", è asistematica e non organizzata secondo criteri che tengono conto del tipo di atto e documento. Ne discende che è limitata la diretta ed immediata fruibilità dei dati e delle informazioni con la conseguenza che la consultazione e la ricerca dei dati risultano difficili.

Giova sottolineare, peraltro, che l'Autorità, non ha specifiche competenze sulla predisposizione, tenuta e gestione dell'albo pretorio *on line.* L'Autorità non può, dunque, che auspicare un intervento del legislatore volto a individuare misure di coordinamento tra le pubblicazioni sull'albo pretorio *on line* e gli obblighi di pubblicazione nella sezione "Amministrazione trasparente", anche in funzione di semplificazione degli oneri per le amministrazioni.

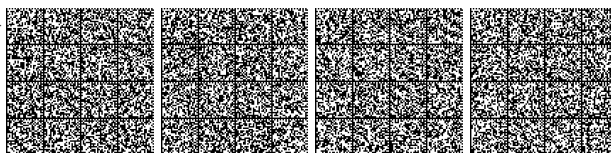
Fermo restando quanto sopra, in considerazione delle criticità manifestate dai rappresentanti delle istituzioni che hanno preso parte al tavolo tecnico e riscontrate anche nella rilevazione condotta dalla Conferenza Stato-Città ed Autonomie locali sui piccoli comuni, specie con riferimento ai profili organizzativi, l'Autorità ritiene, nelle more dell'auspicato intervento legislativo, di poter indicare, esclusivamente per i comuni con popolazione inferiore ai 5.000 abitanti, la possibilità di semplificare la pubblicazione dei dati e dei documenti previsti dal d.lgs. 33/2013 utilizzando le pubblicazioni già effettuate nell'albo pretorio *on line* nel rispetto, tuttavia, dei limiti indicati di seguito.

Per gli atti o documenti che per specifica previsione normativa devono essere pubblicati sia nell'albo pretorio *on line* sia nella sezione "Amministrazione trasparente", ai sensi del d.lgs. 33/2013 o della l. 190/2012, i comuni possono assolvere agli obblighi di pubblicazione anche mediante un collegamento ipertestuale che dalla sezione "Amministrazione trasparente" conduce all'albo pretorio *on line* ove l'atto e il documento sia già pubblicato.

Al fine di agevolare la consultazione dei dati e documenti, il link è necessario si riferisca direttamente alla pagina o al record dell'albo pretorio che contiene l'atto o il documento la cui pubblicazione è prevista nella sezione "Amministrazione trasparente". In altre parole, non può considerarsi assolto l'obbligo qualora il link conduca alla pagina iniziale dell'albo pretorio in quanto gli interessati non sarebbero messi in condizione di avere un'immediata fruibilità del dato.

---

effetti di pubblicità legale si intendono assolti con la pubblicazione degli stessi sui rispettivi siti informatici da parte delle amministrazioni e degli enti pubblici obbligati».

[72] L'art. 9, co. 1, del d.lgs. 33/2013 prevede che «*Ai fini della piena accessibilità delle informazioni pubblicate, nella home page dei siti istituzionali è collocata un'apposita sezione denominata «Amministrazione trasparente», al cui interno sono contenuti i dati, le informazioni e i documenti pubblicati ai sensi della normativa vigente. Al fine di evitare eventuali duplicazioni, la suddetta pubblicazione può essere sostituita da un collegamento ipertestuale alla sezione del sito in cui sono presenti i relativi dati, informazioni o documenti, assicurando la qualità delle informazioni di cui all'articolo 6…..*».

Inoltre, per consentire un'immediata consultazione dei dati e delle informazioni, i comuni sono tenuti a creare nell'albo pretorio *on line* un'apposita sezione, anche articolata in sottosezioni, dedicata alla sola pubblicazione degli atti e dei documenti che coincidono con quelli previsti dal d.lgs. 33/2013. Laddove la pubblicazione sia assicurata mediante ricorso al link, resta fermo, in ogni caso, l'obbligo per i comuni di assicurare, nella pubblicazione, i criteri di qualità delle informazioni diffuse, il rispetto del formato aperto e della disciplina in materia di protezione dei dati personali (artt. 6, 7, 7-bis del d.lgs. 33/2013 e art. 2-*ter*, co. 3, del d.lgs. 196/2003).

L'Autorità ritiene opportuno, in ogni caso, che i dati e i documenti di organizzazione e di programmazione del sistema di prevenzione della corruzione, come ad esempio il PTPC, vadano pubblicati nella sezione "Amministrazione trasparente" del sito, secondo le indicazioni contenute nella determinazione ANAC n. 1310/2016.

Semplificazioni derivanti dal sistema dei collegamenti ipertestuali

Al fine di evitare duplicazioni di dati pubblicati sul sito si ribadisce la possibilità, in virtù di quanto disposto dall'art. 9 del d.lgs. 33/2013, di assolvere agli obblighi di trasparenza anche mediante un collegamento ipertestuale ad altro sito istituzionale ove i dati e le informazioni siano già resi disponibili. Resta ferma la necessità di rispettare i criteri di qualità e di completezza dei dati specificamente disciplinati dall'art. 6 del d.lgs. 33/2013, secondo cui *«le pubbliche amministrazioni garantiscono la qualità delle informazioni riportate nei siti istituzionali nel rispetto degli obblighi di pubblicazione previsti dalla legge, assicurandone l'integrità, il costante aggiornamento, la completezza, la tempestività, la semplicità di consultazione, la comprensibilità, l'omogeneità, la facile accessibilità, nonché la conformità ai documenti originali in possesso dell'amministrazione, l'indicazione della loro provenienza e la riutilizzabilità secondo quanto previsto dall'articolo 7»*.

A titolo esemplificativo si forniscono alcune indicazioni:

- i comuni aderenti ad un'Unione, nei limiti in cui vi sia coincidenza tra i dati o documenti pubblicati sul sito dell'Unione e quelli che il Comune è tenuto a pubblicare nel proprio sito istituzionale, possono assolvere il relativo obbligo di pubblicazione mediante il collegamento ipertestuale alla sezione "Amministrazione trasparente" dell'Unione;
- la sottosezione «*bandi di gara e contratti*» della sezione "Amministrazione trasparente" di un Comune può contenere il link alla sezione "Amministrazione trasparente" del Comune capofila qualora questo gestisca la Centrale Unica di Committenza;
- la sottosezione relativa agli obblighi di pubblicazione dei procedimenti amministrativi e dei controlli sulle dichiarazioni sostitutive e l'acquisizione d'ufficio dei dati prevista dall'art. 35 del d.lgs. 33/2013 può contenere il link alle piattaforme sovracomunali, limitatamente ai casi in cui le stesse gestiscano già tali dati[73].

Ulteriore opportunità di semplificazione può derivare, qualora ricorrano i necessari presupposti, dal collegamento tra le pubblicazioni previste ai sensi del d.lgs. 33/2013 in "Amministrazione trasparente" e dati, informazioni o documenti contenuti nelle banche dati di cui all'art. 9-bis del d.lgs. 33/2013, come elencate nell'Allegato B) del medesimo decreto legislativo.

---

[73] Nel corso delle riunioni del tavolo tecnico i rappresentanti delle istituzioni hanno richiamato, in proposito, il portale STAR (Sistema Telematico di Accettazione Regionale) realizzato dalla Regione Toscana, che rappresenta un *front end* unico di accettazione *on line* delle pratiche adottate dallo Sportello Unico per le Attività Produttive dei Comuni (S.U.A.P.) Il SUAP è stato istituito dal decreto legislativo 31 marzo 1998, n. 112. Il d.P.R. 7 settembre 2010, n. 160 costituisce regolamento per la disciplina e la semplificazione dello sportello.

Tempistica delle pubblicazioni

Nel corso dei lavori del tavolo tecnico e nella rilevazione condotta dalla Conferenza Stato-Città ed Autonomie locali (cfr. § 2), è stata evidenziata la difficoltà per i piccoli comuni, in ragione della carenza di personale e di risorse dedicate, di assicurare la tempestiva pubblicazione sul sito istituzionale dei documenti oggetto di pubblicazione obbligatoria e successivamente il loro costante aggiornamento.

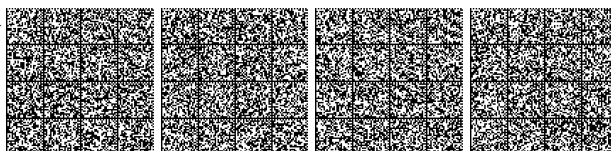
Dispone, infatti, l'art. 8 del d.lgs. 33/2013 che *«I documenti contenenti atti oggetto di pubblicazione obbligatoria ai sensi della normativa vigente sono pubblicati tempestivamente sul sito istituzionale dell'amministrazione. I documenti contenenti altre informazioni e dati oggetto di pubblicazione obbligatoria ai sensi della normativa vigente sono pubblicati e mantenuti aggiornati ai sensi delle disposizioni del presente decreto»*.

Come noto, il d.lgs. 33/2013 stabilisce per alcuni obblighi la frequenza di pubblicazione dei dati e dei documenti da rendere conoscibili. La cadenza annuale è prevista, ad esempio, per i dati che per loro natura non subiscono modifiche frequenti o la cui durata è tipicamente annuale. Si consideri in tal senso l'obbligo di pubblicazione del conto annuale del personale con rapporto di lavoro a tempo indeterminato e le relative spese sostenute (art. 16) e gli obblighi di pubblicazione dei dati relativi agli enti pubblici vigilati, e agli enti di diritto privato in controllo pubblico, nonché alle partecipazioni in società di diritto privato (art. 22).

In altri casi, invece, gli obblighi di trasparenza non sono accompagnati da una chiara indicazione del termine entro cui i dati e i documenti devono essere resi disponibili sul sito. In alcune ipotesi, la loro pubblicazione non può che essere immediata. Ciò si verifica quando il legislatore condiziona l'efficacia dell'atto o del provvedimento adottato alla sua pubblicazione nella sezione "Amministrazione trasparente", come per la pubblicazione degli estremi degli atti di conferimento di incarichi di collaborazione o di consulenza a soggetti esterni a qualsiasi titolo per i quali è previsto un compenso (art. 15) e per la pubblicazione dei provvedimenti che dispongano concessioni e attribuzioni di importo complessivo superiore a mille euro nel corso dell'anno solare al medesimo beneficiario (art. 26); oppure quando la natura dell'atto implica necessariamente una sua immediata pubblicazione, come nel caso bandi di concorso per il reclutamento, a qualsiasi titolo, di personale (art. 19).

Laddove il d.lgs. 33/2013 non menzioni in maniera esplicita la data di pubblicazione e, conseguentemente di aggiornamento, viene in evidenza quanto precisato in via generale nel richiamato art. 8, commi 1 e 2, dovendo quindi intendersi che l'amministrazione sia tenuta alla pubblicazione e, di conseguenza, a un aggiornamento tempestivo.

L'Autorità ha riportato le tempistiche di aggiornamento disposte dal legislatore per ciascuno dei dati soggetti ad obbligo di pubblicazione, ai sensi del d.lgs. 33/2013, nell'allegato 1) alla Determinazione n. 1310 del 28 dicembre 2016, recante *«Prime linee guida recanti indicazioni sull'attuazione degli obblighi di pubblicità, trasparenza e diffusione di informazioni contenute nel d.lgs. 33/2013 come modificato dal d.lgs. 97/2016»*. Laddove il termine non sia precisato dal legislatore, l'ANAC ha fatto riferimento alla necessità di pubblicare il dato in maniera tempestiva, senza tuttavia fornire ulteriori precisazioni al riguardo. Sulla questione si è valutato opportuno non vincolare in modo predeterminato le amministrazioni ma si è preferito rimettere all'autonomia organizzativa degli enti la declinazione del concetto di tempestività in base allo scopo della norma e alle caratteristiche dimensionali di ciascun ente.

Si ritiene, quindi, che i piccoli comuni possano interpretare il concetto di tempestività e fissare termini secondo principi di ragionevolezza e responsabilità, idonei ad assicurare, nel rispetto dello scopo della normativa sulla trasparenza, la continuità, la celerità e l'aggiornamento costante dei dati. I

termini così definiti vanno indicati nella sezione del PTPC dedicata alla trasparenza sia per la data di pubblicazione che di aggiornamento, tendenzialmente non superiore al semestre.

Sarebbe buona pratica, inoltre, laddove nelle diverse sottosezioni di "Amministrazione trasparente" vi siano dati non pubblicati, perché "non prodotti" o perché l'obbligo non è applicabile alla specifica tipologia di amministrazione, riportare il motivo per cui non di procede alla pubblicazione, con l'indicazione di eventuali norme a cui fare riferimento o circostanze specifiche alla base dell'assenza dei dati (ad es. "non sono state erogate sovvenzioni", "non esistono enti di diritto privato controllati dal comune", etc.).

Semplificazioni di specifici obblighi del d.lgs. 33/2013

Di seguito si dà conto di alcune misure di semplificazione relative a pubblicazioni previste in norme specifiche del d.lgs. 33/2013.

Art. 13. Obblighi di pubblicazione concernenti l'organizzazione delle pubbliche amministrazioni

I comuni con popolazione inferiore ai 15.000 abitanti possono prevedere nella sezione "Amministrazione trasparente" la pubblicazione di un organigramma semplificato, con il quale assolvere agli obblighi di pubblicazione concernenti l'organizzazione delle pubbliche amministrazioni di cui all'art. 13, lettere da a) a d). Possono ritenersi elementi minimi dell'organigramma la denominazione degli uffici, il nominativo del responsabile, l'indicazione dei recapiti telefonici e delle caselle di posta elettronica cui gli interessati possano rivolgersi.

Art. 23. Obblighi di pubblicazione concernenti i provvedimenti amministrativi

A seguito delle abrogazioni operate dal d.lgs. 97/2016, nella sua nuova formulazione l'art. 23 prevede per le amministrazioni l'obbligo di pubblicare e aggiornare ogni sei mesi, in distinte partizioni della sezione "Amministrazione trasparente", gli elenchi dei provvedimenti adottati dagli organi di indirizzo politico e dai dirigenti riguardanti: i) la scelta del contraente per l'affidamento di lavori, forniture e servizi; ii) gli accordi stipulati dall'amministrazione con soggetti privati o con altre amministrazioni pubbliche, ai sensi degli articoli 11 e 15 della legge 7 agosto 1990, n. 241.

Laddove la rielaborazione degli atti in elenchi risulti onerosa, i comuni con popolazione inferiore ai 5.000 abitanti possono assolvere a quanto previsto dall'art. 23 mediante la pubblicazione integrale dei corrispondenti atti, fermo restando il rispetto dei commi 3 e 4 dell'art 7-bis del d.lgs. 33/2013, nonché la qualità e il formato aperto degli atti pubblicati ai sensi degli artt. 6 e 7 del medesimo decreto.

Pubblicazione dei dati in tabelle

Nel corso dei lavori del tavolo è stato evidenziato che la modalità di pubblicazione dei dati in tabelle, richiesta per alcuni obblighi dal d.lgs. 33/2013 e per altri suggerita dall'Autorità, comporta una rielaborazione che in molti casi risulterebbe troppo onerosa per i comuni.

La scelta dell'ANAC di indicare il formato tabellare è intesa a rendere più comprensibili e di facile lettura i dati, organizzabili anche per anno, e risponde all'esigenza di assicurare l'esportazione, il trattamento e il riutilizzo previsto all'art. 7 del d.lgs. 33/2013.

Per gli obblighi in cui l'Autorità ha indicato nell'Allegato 1) alla determinazione n. 1310/2016 la pubblicazione in formato tabellare, i piccoli comuni possono valutare altri schemi di pubblicazione, purché venga rispettato lo scopo della normativa sulla trasparenza volto a rendere facilmente e chiaramente accessibili i contenuti informativi presenti nella sezione "Amministrazione trasparente" al fine di favorire forme di controllo diffuso da parte della collettività.

Realizzazione di un software open source

In sede di tavolo tecnico è stato più volte affrontato il tema della realizzazione di uno strumento software da mettere a disposizione dei piccoli comuni in grado di agevolarli nella pubblicazione dei dati on line relativi agli obblighi di trasparenza previsti dal d.lgs. 33/2013.

Tale esigenza è confermata anche dai dati rilevati dalla Conferenza Stato-Città ed Autonomie locali dai quali risulta che nel 74,2% dei comuni analizzati la sezione "Amministrazione trasparente" è stata realizzata da soggetti esterni; il 55,1% dei comuni ha riscontrato criticità nella gestione della stessa sezione, stante l'assenza o la carenza di personale professionalmente adeguato alla gestione informatizzata degli adempimenti di trasparenza; solo il 54,4% ha dichiarato di avere risorse umane professionalmente adeguate per la gestione della sezione. Risulta, quindi, che l'adeguamento dei siti per le esigenze di trasparenza rappresenta un impegno di rilievo per i piccoli comuni. Sia nelle risposte "aperte" del questionario sia nelle note di trasmissione, i segretari comunali hanno quindi auspicato di poter disporre di un *software* che non comporti spese di acquisizione e/o di gestione e adeguamento.

A questo riguardo l'Autorità, che non ha competenze in tema di informatizzazione delle p.a., ha ritenuto opportuno coinvolgere l'Agenzia per l'Italia digitale (AGID), struttura dell'Amministrazione dello Stato competente in materia. Da qui l'auspicio dell'Autorità che grazie alla collaborazione avviata si possa in tempi ravvicinati rendere disponibile uno strumento software in riuso per agevolare le amministrazioni, a cominciare dai piccoli comuni.

Semplificazioni per l'adozione annuale del PTPC

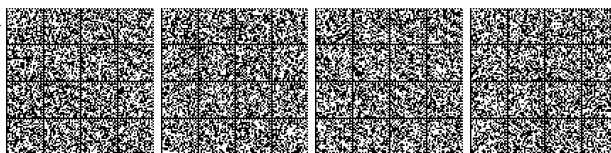
Un'ulteriore criticità venuta in rilievo nel corso delle riunioni del tavolo tecnico ha riguardato, specie per i comuni molto piccoli, le difficoltà ad adottare, ciascun anno, un nuovo completo Piano triennale per la prevenzione della corruzione (PTPC).

Sulla questione l'Autorità non può che confermare, in generale, quanto recentemente ribadito con il comunicato del Presidente del 16 marzo 2018. Con tale atto si è richiamata l'attenzione delle Amministrazioni sull'obbligatorietà dell'adozione, ciascun anno, alla scadenza prevista dalla legge del 31 gennaio, di un nuovo completo Piano Triennale, valido per il successivo triennio (ad esempio, per l'anno in corso, il PTPC 2018-2020)(Cfr. § 3, Parte generale).

Fermo restando quanto sopra, si ritiene che i comuni con popolazione inferiore a 5.000 abitanti, in ragione delle difficoltà organizzative dovute alla loro ridotta dimensione, e solo nei casi in cui nell'anno successivo all'adozione del PTPC non siano intercorsi fatti corruttivi o modifiche organizzative rilevanti, possono provvedere all'adozione del PTPC con modalità semplificate.

In tali casi, l'organo di indirizzo politico può adottare un provvedimento con cui, nel dare atto dell'assenza di fatti corruttivi o ipotesi di disfunzioni amministrative significative nel corso dell'ultimo anno, conferma il PTPC già adottato. Nel provvedimento in questione possono essere indicate integrazioni o correzioni di misure preventive presenti nel PTPC qualora si renda necessario a seguito del monitoraggio svolto dal RPCT.

Rimane ferma la necessità di adottare un nuovo PTPC ogni tre anni, in quanto l'art. 1, co. 8 della l. 190/2012 stabilisce la durata triennale di ogni Piano. Sull'adozione del PTPCT per tutte le amministrazioni vale quanto precisato nella Parte generale del presente PNA cui si rinvia (§ 3).

In ogni caso il RPCT vigila annualmente sull'attuazione delle misure previste nel Piano, i cui esiti confluiscono nella relazione annuale dello stesso, da predisporre ai sensi dell'art. 1, co. 14, della l.

190/2012. Nella richiamata relazione è data evidenza, anche riportando le opportune motivazioni, della conferma del PTPC adottato per il triennio.

Il Responsabile della prevenzione della corruzione e della trasparenza

Come disposto dalla l. 190/2012, art. 1, co. 7, negli enti locali il RPCT è individuato, di norma, nel segretario o nel dirigente apicale, salva diversa e motivata determinazione.

L'Autorità ha riscontrato nei piccoli comuni casi in cui il RPCT non risulta individuato. Questo, in particolare, dove il segretario comunale ricopre l'incarico non in qualità di titolare ma di reggente o supplente, anche a scavalco.

La l. 190/2012, art. 1, co. 7 ha previsto che nelle unioni di comuni, può essere nominato un unico responsabile della prevenzione della corruzione e della trasparenza. Tale soluzione è stata richiamata da ANAC nell'approfondimento dedicato ai piccoli comuni nel PNA 2016.

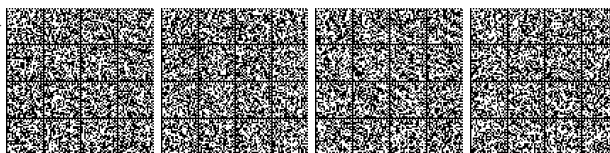
Ad avviso dell'Autorità, laddove non si tratti di unioni di comuni, occorre comunque garantire un supporto al Segretario comunale per le funzioni svolte in qualità di RPCT. Pertanto, nei soli comuni con popolazione inferiore ai 5.000 abitanti laddove ricorrano valide ragioni, da indicare nel provvedimento di nomina, può essere prevista la figura del referente. Quest'ultimo dovrebbe assicurare la continuità delle attività sia per la trasparenza che per la prevenzione della corruzione e garantire attività informativa nei confronti del RPCT affinché disponga di elementi per la formazione e il monitoraggio del PTPC e riscontri sull'attuazione delle misure.

Si rammenta, inoltre, che l'Autorità ha rilevato che, in generale in tutti i comuni, il Segretario è spesso componente anche del Nucleo di valutazione. Alla luce del vigente contesto normativo, come già evidenziato nell'Atto di segnalazione trasmesso al Governo e al Parlamento n. 1 del 24 gennaio 2018, l'Autorità ha ritenuto non compatibile prevedere nella composizione del Nucleo di valutazione (o organo diversamente denominato nell'autonomia degli enti locali), la figura del RPCT, in quanto verrebbe meno l'indefettibile separazione di ruoli in ambito di prevenzione del rischio corruzione che la norma riconosce a soggetti distinti ed autonomi, ognuno con responsabilità e funzioni diverse.

Il RPCT si troverebbe nella veste di controllore e controllato, in quanto, in qualità di componente del Nucleo di valutazione, è tenuto ad attestare l'assolvimento degli obblighi di pubblicazione, mentre in qualità di Responsabile anche per la trasparenza è tenuto a svolgere stabilmente un'attività di controllo proprio sull'adempimento dei suddetti obblighi da parte dell'amministrazione, con conseguente responsabilità, ai sensi dell'art. 1, co, 12, l. 190/2012, in caso di omissione.

La commistione di funzioni, inoltre, non solo può compromettere l'imparzialità del RPCT che già partecipa al sistema dei controlli interni, ma confligge con le prerogative allo stesso riconosciute, in particolare di interlocuzione e controllo nei confronti di tutta la struttura, che devono essere svolte in condizioni di autonomia e indipendenza.

Tenuto conto delle difficoltà applicative che i piccoli comuni, in particolare, possono incontrare nel tenere distinte le funzioni di RPCT e di componente del nucleo di valutazione, l'Autorità auspica, comunque, che anche i piccoli comuni, laddove possibile, trovino soluzioni compatibili con l'esigenza di mantenere separati i due ruoli. Laddove non sia possibile mantenere distinti i due ruoli, circostanza da evidenziare con apposita motivazione, il ricorso all'astensione è possibile solo laddove il Nucleo di valutazione abbia carattere collegiale e il RPCT non ricopra il ruolo di Presidente.

Il Presidente
Raffaele Cantone

Allegato 1

Delibera n. 840 del 2 ottobre 2018

Oggetto: richieste di parere all'ANAC sulla corretta interpretazione dei compiti del Responsabile della Prevenzione della Corruzione e della Trasparenza (RPCT) da parte del:
1) direttore del Sistema dei Controlli e RPCT della Giunta di Regione Lombardia (nota prot. 138523 del 21/12/2017);
2) segretario Generale e RPCT del Comune di San Giorgio a Cremano (nota prot. 58909 del 04/07/2018) e Dirigente della civica Avvocatura (nota prot. 80419 del 28.9.2018);
3) RPCT della Giunta dell'Azienda Ospedaliera Regionale (AOR) "San Carlo" di Potenza (nota prot. 69348 del 08/08/2017).

Il Consiglio

Vista la legge 6 novembre 2012, n. 190 *«Disposizioni per la prevenzione e la repressione della corruzione e dell'illegalità nella pubblica amministrazione»* e s.m.i..

Visto il decreto legislativo n. 33/2013 "*Riordino della disciplina riguardante il diritto di accesso civico e gli obblighi di pubblicità, trasparenza e diffusione di informazioni da parte delle pubbliche amministrazioni*" e s.m.i..

Visto il decreto legislativo n. 39/2013 "*Disposizioni in materia di inconferibilità e incompatibilità di incarichi presso le pubbliche amministrazioni e presso gli enti privati in controllo pubblico, a norma dell'articolo 1, commi 49 e 50, della legge 6 novembre 2012, n. 190"* e s.m.i..

Visto l'Aggiornamento 2015 al Piano Nazionale Anticorruzione (PNA) adottato con Delibera dell'Autorità n. 12 del 28 ottobre 2015, il PNA 2016 adottato con Delibera n. 831 del 3 agosto 2016 nonché l'Aggiornamento 2017 al PNA adottato con Delibera n. 1208 del 22 novembre 2017.

Valutata l'istruttoria predisposta dall'Ufficio PNA e Regolazione Anticorruzione e Trasparenza;

Considerato in fatto
Con nota pervenuta in data 21.12.2017 e acquisita al protocollo dell'Autorità con n. 138523 del 21.12.2017 il Responsabile della Prevenzione della corruzione della Giunta di Regione Lombardia ha chiesto ad ANAC di chiarire il tipo di poteri che spettano al RPCT. In particolare è stato chiesto "*se sia doveroso da parte del RPCT verificare - anche ai fini dell'efficace attuazione del PTPC - la fondatezza delle segnalazioni pervenute, se del caso avvalendosi delle funzioni di controllo aziendali chiedendo atti e facendo audizioni con persone coinvolte, esprimendo un giudizio autonomo, diretto e terzo su quanto rappresentato"*. L'stante chiede, inoltre, di chiarire in che limiti il RPCT di un ente vigilante possa intervenire su segnalazioni che riguardano enti vigilati.

Con nota pervenuta in data 04.07.2018 e acquisita al protocollo dell'Autorità con n. 58909 il Segretario comunale e RPCT del Comune di San Giorgio a Cremano chiede, invece, chiarimenti sull'ambito degli accertamenti e dei controlli che spettano al Segretario comunale anche RPCT dell'Ente relativamente alla verifica di talune determinazioni adottate dal Settore Avvocatura aventi ad oggetto la liquidazione dei compensi al personale togato, ivi compreso il dirigente avvocato dell'Ente. In particolare, la richiesta attiene a rilievi formulati dal Segretario Comunale/RPCT dell'Ente su tali determinazioni, condivisi dall'Organo di indirizzo politico e supportate dal parere reso in data 15.06.2018 dal Collegio dei revisori dei conti, ma confutati dall'Ordine degli Avvocati di Napoli. L'Ordine, investito della questione dagli avvocati interni all'Ente, ha asserito sul punto che tutti gli atti concernenti l'attività dell'Avvocatura interna dell'Ente (Area affari legali e contenzioso) sarebbero sottratti al "controllo" di regolarità amministrativa o ex legge 190/2012 da parte del SG/RPCT. Sulla questione il SG/RPCT ha chiesto il parere di questa Autorità, senza chiarire in verità se i controlli contestati sono stati attivati in qualità di RPCT o di SG. Sul punto, in data 29 settembre 2018, è pervenuta una nota del Dirigente della civica Avvocatura che, tra l'altro, nel contestare quanto rappresentato dal Segretario comunale sui poteri del RPCT sul controllo delle parcelle e degli atti dell'Avvocatura, chiede ad ANAC se l'area Affari legali e contenzioso sia considerata dall'ANAC area a rischio corruttivo.

Con nota pervenuta in data 08.08.2018 e acquisita al protocollo dell'Autorità con n. 69348 il RPCT della Giunta dell'AOR "San Carlo" di Potenza chiede, invece, ad ANAC se rientrano nella competenza e nell'attività di vigilanza del RPCT:

a) le segnalazioni inerenti la valutazione dei requisiti di partecipazione alle procedure selettive o concorsuali;

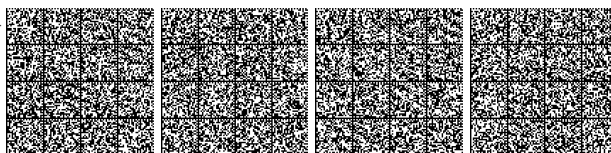
b) la valutazione delle irregolarità nelle procedure di selezione e conferimento degli incarichi dirigenziali, ivi comprese le sostituzioni, con riferimento all'eventuale mancata pubblicazione dei relativi Avvisi, e la mancata valutazione comparata dei curricula;

c) il monitoraggio del rispetto degli atti di regolamentazione adottati dall'Azienda Ospedaliera per lo svolgimento delle diverse procedure aziendali, quali ad esempio il regolamento di cui alla DDG n. 530/2016.

Ritenuto in diritto

Le richieste di parere in esame – che attengono complessivamente ai poteri e al corretto *modus operandi* del RPCT – sono volte ad avere indicazioni con particolare riferimento:

a) ai poteri di vigilanza e controllo del RPCT. Se, cioè, tale soggetto, oltre alla verifica della corretta attuazione delle misure di prevenzione e gestione del rischio corruttivo previste nel PTPC (anche ai fini dell'aggiornamento o integrazione di quest'ultimo ove manchino misure adeguate), possa estendere i poteri di vigilanza e controllo per accertare la fondatezza di presunte disfunzioni o illegittimità segnalate.

b) al tipo di attività istruttoria che il RPCT eventualmente può svolgere in caso di segnalazioni. Se, ad esempio, possa fare audizioni di dipendenti e chiedere atti e documenti agli uffici esprimendo anche valutazioni di merito sulla correttezza e la legittimità di tali atti.

c) al corretto comportamento del RPCT rispetto a segnalazioni su presunte illegittimità che riguardano altri enti su cui l'ente presso cui il RPCT opera ha un rapporto di vigilanza. A tale questione si collega anche quella del rapporto fra il RPCT dell'ente vigilante e quello dell'ente vigilato.

La questione generale dei poteri del RPCT sarà approfondita compiutamente nel prossimo Aggiornamento al Piano Nazionale Anticorruzione, così come in apposite linee guida sarà affrontata la questione dei poteri del RPCT in presenza di una segnalazione di un *whistleblower*, in relazione alla nuova disciplina di cui alla legge 30 novembre 2017, n. 179.
In questa sede, considerati i quesiti posti e l'opportunità di fornire le relative indicazioni operative, si osserva quanto segue.

1. *Il quadro normativo*

Giova, in via preliminare, fare una ricognizione delle norme che delineano ruolo, compiti e responsabilità del RPCT, sulle quali l'Autorità ha già fornito alcune indicazioni.
La figura del RPCT è regolata nella legge 6 novembre 2012, n. 190 che stabilisce che ogni amministrazione approvi un Piano triennale della Prevenzione della Corruzione che valuti il livello di esposizione degli uffici al rischio e indichi gli interventi organizzativi necessari per mitigarlo. La predisposizione e la verifica dell'attuazione di detto Piano sono attribuite ad un Responsabile della prevenzione della corruzione e della trasparenza.
La previsione di tale nuova istanza di controllo pone problemi di coordinamento con gli organi deputati ai controlli interni già presenti nelle amministrazioni e negli enti, su cui ANAC si è soffermata nei PNA adottati.
Il ruolo e i poteri di tale soggetto sono stati poi ulteriormente ampliati dal legislatore con il d.lgs. 25 maggio 2016, n. 97, correttivo della richiamata legge 190 del 2012, che ha assegnato al RPCT, di norma, anche le funzioni di Responsabile per la trasparenza.
Per quanto riguarda i poteri e le funzioni attribuite a tale figura, vi sono ulteriori disposizioni che devono essere richiamate: si fa riferimento, in particolare, al d.lgs.14 marzo 2013, n. 33, al d.lgs. 8 aprile 2013 n. 39, al d.P.R. 16 aprile 2013 n. 62 (*Regolamento recante codice di comportamento dei dipendenti pubblici, a norma dell'articolo 54 del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165*), al d.lgs. 30 marzo 2001, n. 165 e s.m.i..

Dalla ricognizione normativa si evidenziano alcuni punti fermi che sono stati anche oggetto di esame nei PNA e che di seguito si riassumono.

a) *In tema di criteri di scelta del RPCT*
   L'art 1, co. 7, l. 190/2012 stabilisce che l'organo di indirizzo individua il RPCT, di norma, tra i dirigenti di ruolo in servizio, disponendo le eventuali modifiche organizzative necessarie per assicurare funzioni e poteri idonei per lo svolgimento dell'incarico con piena autonomia ed effettività.
b) *In tema di compiti e poteri del RPCT*
   - L'art 1, co. 8, l. 190/2012, stabilisce che il RPCT predisponga – in via esclusiva (essendo vietato l'ausilio esterno) – il Piano triennale di prevenzione della corruzione e della trasparenza (PTPC) e lo sottopone all'Organo di indirizzo per la necessaria approvazione.

- L'art 1, co. 7, l. 190/2012 stabilisce che il RPCT segnali all'organo di indirizzo e all'Organismo Indipendente di Valutazione (OIV) le "*disfunzioni*" inerenti all'attuazione delle misure in materia di prevenzione della corruzione e di trasparenza e indichi agli uffici competenti all'esercizio dell'azione disciplinare i nominativi dei dipendenti che non hanno attuato correttamente le misure in materia di prevenzione della corruzione e di trasparenza.
- L'art. 1 co. 9, lett. c) della medesima legge dispone che il PTPC preveda «*obblighi di informazione nei confronti del RPC chiamato a vigilare sul funzionamento e sull'osservanza del Piano*», con particolare riguardo alle attività ivi individuate.
- L'art 1, co. 10, l. 190/2012 stabilisce che il RPCT verifichi l'efficace attuazione del PTPC e la sua idoneità e proponga modifiche dello stesso quando sono accertate significative violazioni delle prescrizioni ovvero quando intervengono mutamenti nell'organizzazione o nell'attività dell'amministrazione. La richiamata disposizione assegna al RPCT anche il compito di verificare, d'intesa con il dirigente competente, l'effettiva rotazione degli incarichi negli uffici maggiormente esposti ai reati di corruzione nonché quello di definire le procedure appropriate per selezionare e formare i dipendenti destinati ad operare nelle aree a rischio corruzione.
- L'art. 1, co. 14, l. 190/2012 stabilisce che il RPCT rediga la relazione annuale recante i risultati dell'attività svolta tra cui il rendiconto sull'attuazione delle misure di prevenzione definite nei PTPC.
- L'art. 43, d.lgs. 33/2013 assegna al RPCT, di norma, anche le funzioni di Responsabile per la trasparenza, attribuendo a tale soggetto "*un'attività di controllo sull'adempimento da parte dell'amministrazione degli obblighi di pubblicazione previsti dalla normativa vigente, assicurando la completezza, la chiarezza e l'aggiornamento delle informazioni pubblicate, nonché segnalando all'organo di indirizzo politico, all'Organismo indipendente di valutazione (OIV), all'Autorità nazionale anticorruzione e, nei casi più gravi, all'ufficio di disciplina i casi di mancato o ritardato adempimento degli obblighi di pubblicazione*"
- L'art. 5, co. 7, d.lgs. 33/2013 attribuisce al RPCT il compito di occuparsi dei casi di riesame dell'accesso civico: "*Nei casi di diniego totale o parziale dell'accesso o di mancata risposta entro il termine indicato al comma 6, il richiedente può presentare richiesta di riesame al responsabile della prevenzione della corruzione e della trasparenza, che decide con provvedimento motivato, entro il termine di venti giorni*".
- L'art. 5, co. 10, d.lgs. 33/2013 precisa poi ch,e nel caso in cui la richiesta di accesso civico riguardi dati, informazioni o documenti oggetto di pubblicazione obbligatoria, il RPCT ha l'obbligo di effettuare la segnalazione all'Ufficio di disciplina ai sensi dell'art.43, comma 5 del d.lgs. 33/2013.
- L'art. 15, co. 3 del d.P.R. 16 aprile 2013 n. 62 stabilisce che il RPCT curi la diffusione della conoscenza dei Codici di comportamento nell'amministrazione, il monitoraggio annuale della loro attuazione, la pubblicazione sul sito istituzionale e la comunicazione all'ANAC dei risultati del monitoraggio.

c) In tema di supporto conoscitivo ed informativo al RPCT

- l'art. 1, co. 9, lett. c) della l.190/2012, sopra citato, con particolare riguardo ai contenuti del PTPC stabilisce che in esso debbano essere previsti obblighi di informazione nei confronti del RPCT, chiamato a vigilare sul funzionamento e sull'osservanza del Piano, con particolare riguardo alle attività e aree di rischio individuate nel PTPC e alle misure di contrasto del rischio di corruzione;
- l'art. 16, co. 1 ter, d.lgs. n. 165 del 2001 stabilisce che i dirigenti degli uffici dirigenziali generali sono tenuti a "*fornire le informazioni richieste dal soggetto competente per l'individuazione delle attività nell'ambito delle quali è più elevato il rischio corruzione*"[1];
- l'art. 8 del d.P.R. n. 62 del 16 aprile 2013 stabilisce che i dipendenti dell'amministrazione sono tenuti a "*rispettare le prescrizioni contenute nel piano per la prevenzione della corruzione e a prestare collaborazione al responsabile della prevenzione della corruzione*";

d) *In tema di rapporti con l'organo di indirizzo*
- L'art. 1 co. 8 della l.190/2012 stabilisce che "*l'organo di indirizzo definisce gli obiettivi strategici in materia di prevenzione della corruzione e trasparenza, che costituiscono contenuto necessario dei documenti di programmazione strategico-gestionale e del PTPC*". Tali poteri di indirizzo sono strettamente connessi con quelli che la legge attribuisce al RPCT per la predisposizione del PTPC nonché per la verifica sulla sua attuazione e idoneità con conseguente potere di proporre modifiche dello stesso Piano.
- L'art. 1, co.14 della l.190/2012 stabilisce l'obbligo per il RPCT di riferire all'Organo di indirizzo politico sull'attività svolta, con la relazione annuale sopra citata da pubblicare anche nel sito web dell'amministrazione. Nei casi in cui l'organo di indirizzo lo richieda, il RPCT è tenuto a riferire sull'attività svolta.
- L'art. 1 co. 7 della l.190/2012 stabilisce l'obbligo da parte del RPCT di segnalare all'Organo di indirizzo e all'Organismo Indipendente di Valutazione (OIV) le disfunzioni inerenti all'attuazione delle misure in materia di prevenzione della corruzione.
- La medesima disposizione, al fine di garantire che il RPCT abbia poteri all'interno di tutta la struttura tali da poter svolgere con effettività i propri compiti, stabilisce che *"l'organo di indirizzo dispone le eventuali modifiche organizzative necessarie per assicurare al RPCT funzioni e poteri idonei per lo svolgimento dell'incarico con piena autonomia ed effettività"*.

e) *In tema di garanzie della posizione di indipendenza del RPCT*
- Stante il difficile compito assegnato al RPCT, il legislatore ha elaborato un sistema di garanzia a tutela di tale soggetto al fine di evitare ritorsioni nei confronti dello stesso per l'esercizio delle sue funzioni (art. 1, co. 7 e co. 82, l. n. 190/2012, art. 15, co. 3, del d. lgs. 39/2013), prevedendo anche l'intervento di ANAC recentemente disciplinato con "*Regolamento sull'esercizio del potere dell'Autorità di richiedere il riesame dei provvedimenti di revoca o di misure discriminatorie adottati nei confronti del Responsabile della prevenzione della corruzione e della*

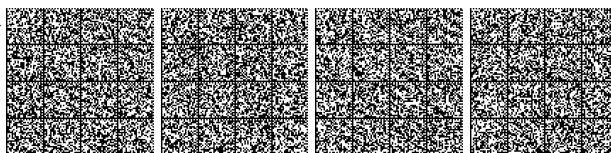
[1] Tale soggetto competente è stato sin da subito (circolare del DFP n.1/2013) individuato nel RPCT. A proposito l'Autorità nel PNA 2016 (§ 5.2), richiamando tale disposizione ha auspicato la creazione di un rapporto di collaborazione all'interno delle p.a. con il RPCT specie da parte di quei soggetti che, in base alla programmazione del PTPC, sono responsabili dell'attuazione delle misure di prevenzione.

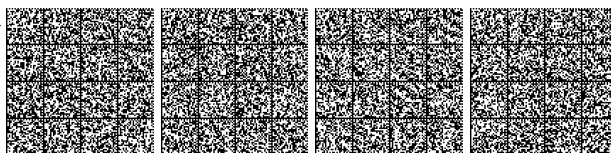
trasparenza (RPCT) per attività svolte in materia di prevenzione della corruzione" adottato dal Consiglio dell'Autorità in data 18 luglio 2018.

f) *In tema di inconferibilità e incompatibilità di incarichi*
   - Ai sensi dall'art. 15 del d.lgs. n. 39/2013, al RPCT è affidato il compito di vigilare sul rispetto delle disposizioni sulle inconferibilità e incompatibilità degli incarichi di cui al medesimo decreto legislativo, con capacità proprie di intervento, anche sanzionatorio, e di segnalare le violazioni all'ANAC. A tale proposito è utile ricordare che l'Autorità con le "*Linee guida in materia di accertamento delle inconferibilità e delle incompatibilità degli incarichi amministrativi da parte del responsabile della prevenzione della corruzione",* adottate con Delibera ANAC n. 833 del 3 agosto 2016 ha precisato che spetta al RPCT *"avviare il procedimento sanzionatorio, ai fini dell'accertamento delle responsabilità soggettive e dell'applicazione della misura interdittiva prevista dall'art. 18 (per le sole inconferibilità). Il procedimento avviato dal RPC è un distinto e autonomo procedimento, che si svolge nel rispetto del contraddittorio e che è volto ad accertare la sussistenza dell'elemento psicologico del dolo o della colpa, anche lieve, in capo all'organo conferente. All'esito del suo accertamento il RPC irroga, se del caso, la sanzione inibitoria di cui all'art. 18 del d.lgs. n. 39/2013. Per effetto di tale sanzione, l'organo che ha conferito l'incarico non potrà, per i successivi tre mesi, procedere al conferimento di incarichi di propria competenza.*"

g) *In tema di responsabilità del RPCT*
   - A fronte dei compiti attribuiti, la legge 190/2012 prevede (art. 12 e 14) anche consistenti responsabilità in capo al RPCT.
     In particolare, l'art. 12 stabilisce che "*In caso di commissione, all'interno dell'amministrazione, di un reato di corruzione accertato con sentenza passata in giudicato, il RPCT risponde ai sensi dell'articolo 21 del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165, e successive modificazioni, nonché sul piano disciplinare, oltre che per il danno erariale e all'immagine della pubblica amministrazione, salvo che provi di avere predisposto, prima della commissione del fatto, il Piano e di aver vigilato sul funzionamento e sull'osservanza del piano*".
     L'art. 14 stabilisce altresì che "*In caso di ripetute violazioni delle misure di prevenzione previste dal Piano, il responsabile (…)risponde ai sensi dell'articolo 21 del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165, (….) nonché, per omesso controllo, sul piano disciplinare, salvo che provi di avere comunicato agli uffici le misure da adottare e le relative modalità e di avere vigilato sull'osservanza del Piano. La violazione, da parte dei dipendenti dell'amministrazione, delle misure di prevenzione previste dal Piano costituisce illecito disciplinare*".

2. Le indicazioni dell'Autorità

L'Autorità ha già fornito diverse indicazioni sul ruolo e sui poteri del RPCT (PNA 2013, adottato con Delibera Civit 72/2013, Aggiornamento 2015 al PNA adottato con Delibera ANAC n. 12 del 28 ottobre 2015, PNA 2016 adottato con Delibera n. 831 del 3 agosto 2016 nonché Aggiornamento 2017 al PNA adottato con Delibera n. 1208 del 22 novembre 2017) seguite alla prima interpretazione in materia fornita dal Dipartimento della Funzione Pubblica con Circolare 1/2013.
In particolare, per quel che qui interessa, nell'Aggiornamento 2015 al PNA (§ 4.2) al fine di assicurare al RPCT un supporto effettivo all'interno dell'amministrazione sia nella fase della predisposizione del Piano e delle misure sia in quella del controllo sulle stesse, l'Autorità ha evidenziato l'opportunità che le

modalità dettagliate di raccordo e di interlocuzione tra RPCT e la struttura di riferimento, ivi inclusi i dirigenti, vengano inserite nell'ambito del PTPC dell'Ente. Ciò al fine di favorire l'intervento del RPCT nei casi di violazione del PTPC.
È stato altresì previsto che *"utile si rivela anche l'introduzione nel Codice di comportamento dello specifico dovere di collaborare attivamente con il RPC, dovere la cui violazione deve essere ritenuta particolarmente grave in sede di responsabilità disciplinare"*.
Tale concetto è stato rafforzato nel PNA 2016 (§ 5.2), ove l'ANAC ha evidenziato le modifiche normative apportate dal d.lgs. 97/2016 secondo cui gli organi di indirizzo politico sono tenuti ad individuare gli obiettivi strategici in materia ed ha auspicato un raccordo sinergico di collaborazione tra l'organo di indirizzo, tutti i dipendenti ivi inclusi i dirigenti, anche quelli di uffici dirigenziali generali, e il RPCT, per la stesura di un PTPC condiviso. L'Autorità ha auspicato anche "*un modello a rete, in cui il RPCT possa effettivamente esercitare poteri di programmazione, impulso e coordinamento e la cui funzionalità dipende dal coinvolgimento e dalla responsabilizzazione di tutti coloro che, a vario titolo, partecipano dell'adozione e dell'attuazione delle misure di prevenzione"*.
Oltre a tali compiti attribuiti dal legislatore, il RPCT è stato anche indicato quale soggetto tenuto a sollecitare l'individuazione del soggetto preposto all'iscrizione e all'aggiornamento dei dati e a indicarne il nome all'interno del PTPC, ciò al fine di assicurare l'inserimento effettivo dei dati nell'Anagrafe Unica delle Stazioni Appaltanti (AUSA) (cfr. Delibera n. 831/2016 di approvazione del PNA 2016).
Da ultimo, si ritiene utile richiamare anche i lavori svolti dal Comitato di Pilotaggio per il coordinamento degli interventi OT11 (rafforzamento della capacità istituzionale e amministrativa) e OT2 (attuazione dell'Agenda Digitale) istituito con decreto del Segretario Generale della Presidenza del Consiglio dei Ministri del 24 febbraio 2015.
In particolare, nella piattaforma collaborativa *network.ot11ot2.it* istituita per le attività delle Aree di Lavoro Comune e quale spazio di condivisione e scambio informativo è pubblicato un documento (cui ANAC ha partecipato come "centro di competenza") recante "*Linee Guida su profilo "tipo", conoscenze e competenze specifiche dei soggetti che intervengono nel sistema di prevenzione della corruzione (Luglio 2016*)".
In tale documento, al paragrafo 3.2.2. è dedicato ampio spazio ai compiti e alle funzioni del RPCT, precisando, tra le altre cose e per quel che qui interessa, che "*il RPCT può verificare e chiedere delucidazioni per iscritto e verbalmente a tutti i dipendenti su comportamenti che possono intaccare anche solo potenzialmente corruzione e illegalità, può richiedere ai dipendenti che hanno istruito un procedimento di fornire motivazione per iscritto circa le circostanze di fatto e di diritto che sottendono all'adozione del provvedimento finale*".

Dal quadro normativo di cui si sopra, si possono trarre alcune considerazioni conclusive utili a perimetrare il tipo di poteri che il RPCT può esercitare nell'ambito delle funzioni di verifica e controllo attribuite dalla legge. Si precisa, fin da ora, che le considerazioni che seguono riguardano i poteri del RPCT nel caso in cui riceva una segnalazione o comunque riscontri fenomeni di corruzione in senso ampio. Non è considerato il caso dei poteri del RPCT in materia di accertamento delle inconferibilità e delle incompatibilità di incarichi cui ANAC ha dedicato un'apposita Delibera, la n. 833/2016. Analogamente, come sopra anticipato, non viene approfondito in questa sede il tema dei poteri del RPCT in presenza di una segnalazione di un *whistleblower*. Tale questione sarà infatti trattata in apposite linee guida sull'istituto in relazione alla nuova disciplina (l. n. 179/2017).

La legge non declina espressamente i contenuti dei poteri di vigilanza e controllo del RPCT operando, invece, su un diverso piano e cioè quello dell'assegnazione allo stesso di un obiettivo generale consistente nella predisposizione e nella verifica della tenuta complessiva del sistema di prevenzione della corruzione di un'amministrazione o ente. E proprio a tale obiettivo sono correlate le specifiche responsabilità che gravano sul RPCT e che si sostanziano laddove vi siano casi di omessa predisposizione di un PTCP adeguato e di omesso controllo sull'attuazione delle misure (cfr. art. 1, co. 12 e 14, l. 190/2012).
Da qui si rileva, quindi, che il cardine dei poteri del RPCT è centrato proprio sul prevenire la corruzione - ossia sulla adeguata predisposizione degli strumenti interni all'amministrazione (PTPC e relative misure di prevenzione ivi compresa la trasparenza) per il contrasto dell'insorgenza di fenomeni corruttivi, intesi in senso ampio, e sulla verifica che ad essi sia stata data attuazione effettiva - e che i poteri di controllo e di verifica di quanto avviene nell'amministrazione sono funzionali a tale obiettivo.
Dalla lettura delle norme si desume, infatti, il principio di carattere generale secondo cui non spetta al RPCT l'accertamento di responsabilità (e quindi la fondatezza dei fatti oggetto di segnalazione), qualunque natura esse abbiano. Al riguardo, il RPCT è tenuto a fare riferimento agli organi preposti appositamente sia all'interno dell'amministrazione che all'esterno, valorizzando così un modello di poteri del RPCT strettamente connessi, e non sovrapponibili, con quello di altri soggetti che hanno specifici poteri e responsabilità sul buon andamento dell'attività amministrativa nonché sull'accertamento di responsabilità.
In proposito, è lo stesso legislatore che indica che, in caso di mancata attuazione delle misure, il RPCT debba riferire ad altri soggetti per l'adozione delle iniziative conseguenti di loro competenza. Si consideri, ad esempio, quanto sopra riportato sui doveri di segnalazione all'organo di indirizzo politico e all'organismo indipendente di valutazione delle disfunzioni rilevate; della trasmissione agli uffici competenti all'esercizio dell'azione disciplinare dei nominativi dei dipendenti che non abbiano dato attuazione alle misure (art. 1 commi 7, 8, 9 e 10, l. 190/2012); o, ancora, della segnalazione degli inadempimenti in materia di trasparenza al vertice politico, all'OIV, all'ANAC o, nei casi più gravi, all'ufficio di disciplina (art. 43 d.lgs. 33/2013).
Da qui deriva, inoltre, che, ad esempio, qualora dall'esame condotto dal RPCT, di cui si dirà, emergano elementi utili a configurare fattispecie suscettibili di dar luogo a responsabilità amministrativa, il RPCT è tenuto a presentare tempestiva denuncia alla competente procura della Corte dei conti per le eventuali iniziative in ordine all'accertamento del danno erariale (art. 20 d.P.R. n. 3 del 1957; art. 1, co. 3, l. n. 20 del 1994).
Ove rilevi poi fatti che rappresentano notizia di reato, deve presentare denuncia alla procura della Repubblica o ad un ufficiale di polizia giudiziaria con le modalità previste dalla legge (art. 331 c.p.p.).
Sulla responsabilità disciplinare si è già detto sopra. Ma analogamente si può ragionare in relazione agli altri organi di controllo interno che a vario titolo operano nell'amministrazione.
Tra RPCT e organi di controllo è quindi quanto mai opportuno, come visto anche sopra e riportato in diversi PNA, che si crei una collaborazione stabile nel rispetto delle rispettive competenze.
Analogamente si sono delineate e sviluppati i rapporti fra RPCT e ANAC.

Unica eccezione è rappresentata dai poteri del RPCT in materia di accertamento della violazione del d.lgs. 39/2013 di cui si è detto.
Dalla lettura delle norme sopra richiamate si evince, inoltre, che il RPCT, nell'esercizio delle proprie funzioni - secondo criteri di proporzionalità, ragionevolezza ed effettività, rispetto allo scopo delle norme richiamate - non possa svolgere controlli di legittimità o di merito su atti e provvedimenti adottati dall'amministrazione, né esprimersi sulla regolarità tecnica o contabile di tali atti, a pena di sconfinare nelle competenza dei soggetti a ciò preposti all'interno di ogni ente o amministrazione ovvero della magistratura.
Non risultano, infatti, addentellati normativi in base ai quali attribuire al RPCT tali poteri di analisi dei procedimenti svolti nell'amministrazione. Semmai, dalla delibazione dei fatti - di cui si dirà - il RPCT può trarre conclusioni in ordine ad interventi sul PTPC o sulle misure di prevenzione, oppure potrà meglio individuare quale organo/ufficio interno o esterno all'amministrazione sia competente per i necessari accertamenti di responsabilità.
L'integrazione funzionale dei poteri del RPCT, in particolare con quelli di uffici/organi interni all'amministrazione, implica, naturalmente, che anche questi ultimi siano tenuti ad una collaborazione costante e costruttiva con il RPCT e a tenerlo informato sugli esiti delle attività svolte.
All'interno di tali assi portanti – e cioè verifica della tenuta del sistema della prevenzione della corruzione, modello a rete che comporta la complementarietà ma non la sovrapposizione dei poteri del RPCT con quelli di altri organi di controllo interni o esterni all'amministrazione, esclusione che il RPCT possa autonomamente accertare responsabilità o svolgere controlli di legittimità e di regolarità tecnica o contabile – occorre poi verificare concretamente se e quali poteri effettivi di accertamento possa esercitare il RPCT nel caso in cui gli venga segnalata una disfunzione o un fenomeno corruttivo.
Nelle richieste di parere si chiede, infatti, di chiarire fino a che punto il RPCT possa spingersi nella propria attività di indagine e di controllo per verificare i contenuti di segnalazioni su presunte irregolarità e/o illegittimità compiute nell'amministrazione o nell'ente.
Innanzitutto, si può certamente affermare che, qualora il RPCT riscontri o riceva segnalazioni di irregolarità e/o illeciti, debba, innanzitutto, svolgere una delibazione sul *fumus* di quanto rappresentato e verificare se nel PTPC vi siano o meno misure volte a prevenire il tipo di fenomeno segnalato.
Tale delibazione è senza dubbio funzionale ai poteri di predisposizione del PTPC e delle misure di prevenzione che esplicitamente la legge attribuisce al RPCT ma può anche - salvo che la fattispecie e il relativo *fumus* non si appalesino in modo chiaro dalla segnalazione ricevuta - essere necessario per comprendere quali siano gli organi interni o gli enti/istituzioni esterne a cui rivolgersi per l'accertamento di responsabilità o per l'assunzione di decisioni in ordine al corretto andamento dell'azione amministrativa.
Se nel PTPC esistono misure di prevenzione adeguate, il RPTC è opportuno richieda per iscritto ai responsabili dell'attuazione delle misure - come indicati nel PTCP - informazioni e notizie sull'attuazione delle misure stesse, rappresentando, anche in modo circostanziato e con riferimento alla fattispecie specifica riscontrata o segnalata, le ragioni per le quali tali notizie e informazioni vengono richieste.
Qualora, invece, a seguito dell'esame del PTPC non risulti mappato il processo in cui si inserisce il fatto riscontrato o segnalato ovvero, pur mappato il processo, le misure manchino o non siano ritenute

adeguate rispetto alla fattispecie rappresentata, il RPCT è opportuno proceda con la richiesta scritta di informazioni e notizie agli uffici responsabili su come siano state condotte le attività istituzionali su cui si innesta il fenomeno di presunta corruzione riscontrato o segnalato, rappresentando, anche in modo circostanziato e con riferimento alla fattispecie specifica riscontrata o segnalata, le ragioni per le quali tali notizie e informazioni vengono richieste.

In tal senso, ad esempio, il RPCT potrà chiedere ai dipendenti che hanno istruito un procedimento in difformità alle indicazioni fornite nel PTPC e ai dirigenti che lo hanno validato, di fornire motivazione per iscritto circa le circostanze di fatto e di diritto che sottendono all'adozione del provvedimento.

Gli uffici e i dipendenti interessati, a loro volta, possono certamente allegare documenti alle risposte che inviano.

Il dovere di corrispondere alle richieste del RPCT, come sopra si è visto, è uno specifico dovere che grava su tutti i dipendenti dell'amministrazione o ente. Tale impostazione è coerente con quanto previsto nel PNA 2016 (§ 5.2.) per cui "*alla responsabilità del RPCT si affiancano con maggiore decisione quelle dei soggetti che, in base alla programmazione del PTPC, sono responsabili dell'attuazione delle misure di prevenzione. Un modello a rete, quindi, in cui il RPCT possa effettivamente esercitare poteri di programmazione, impulso e coordinamento e la cui funzionalità dipende dal coinvolgimento e dalla responsabilizzazione di tutti coloro che, a vario titolo, partecipano dell'adozione e dell'attuazione delle misure di prevenzione*".

In ogni caso, si ricorda che le amministrazioni e gli enti sono tenute a definire, nel proprio PTPC come previsto dall'art. 1 co. 9 lett. c) della l. 190/2012, anche gli obblighi di informazione nei confronti del RPCT chiamato a vigilare sul funzionamento e sull'osservanza del Piano.

Al fine di dimostrare di aver efficacemente vigilato sul funzionamento e sull'osservanza del PTCP è buona norma che il RPCT tracci adeguatamente le richieste e i relativi riscontri.

Nello svolgimento di tale attività di verifica, ci si può chiedere se, nel silenzio della legge, il RPCT sia autorizzato anche all'audizione di dipendenti e all'acquisizione diretta di atti dei procedimenti oggetto di criticità.

L'analisi può muovere da quanto previsto dal legislatore con riferimento ad altri organi coinvolti nel sistema di prevenzione della corruzione. In proposito sovvengono esclusivamente le norme relative ai poteri degli OIV, cui il d.lgs. 97/2016 ha attribuito il potere di verificare i contenuti della relazione annuale del RPCT rispetto agli obiettivi sulla prevenzione della corruzione e della trasparenza (art. 1 co. 8 bis l. 190/2012). La norma, infatti, autorizza, a tal fine, l'OIV sia a richiedere al RPCT informazioni e documenti sia a svolgere audizioni di dipendenti.

A ben vedere, tuttavia, tali poteri sono attribuiti con un fine particolare che riguarda la coerenza di quanto riferito dal RPCT nella relazione annuale rispetto agli obiettivi strategici in materia di anticorruzione e trasparenza. Non si tratterebbe, cioè, di poteri di accertamento di fatti e fenomeni corruttivi e, pertanto, l'ipotesi sarebbe diversa da quella che si sta esaminando.

Ad avviso dell'Autorità, la valutazione da compiere va orientata nella stessa logica sopra riportata. L'acquisizione di atti e documenti da parte del RPCT e l'audizione di dipendenti (da verbalizzare, o comunque da tracciare adeguatamente) è ammessa nella misura in cui consente al RPCT di avere una più chiara ricostruzione dei fatti oggetto della segnalazione. Non, dunque, al fine dell'accertamento di responsabilità o della fondatezza dei fatti oggetto della segnalazione ma per poter, se necessario, attivare

gli organi sia interni che esterni all'amministrazioni competenti al riguardo, ovvero per calibrare il PTPC rispetto ai fatti corruttivi che possono verificarsi nell'ente.
Questo potere istruttorio del RPCT va utilizzato secondo criteri di proporzionalità, ragionevolezza e adeguatezza. Ciò vuol dire che se il RPCT può acquisire elementi e valutazioni utili ai fini sopra indicati attraverso l'interlocuzione con gli uffici o le strutture interne, anche di controllo o con compiti ispettivi, è opportuno che si avvalga della loro collaborazione.
Sempre nel PTPC sarebbe opportuno indicare come il RPCT si raccorda con i dipendenti e con le strutture e gli uffici dell'amministrazione, ivi compresa l'autorità di indirizzo, gli OIV e gli organi di controllo interno, l'Ufficio Procedimenti Disciplinari.
Sarebbe anche auspicabile prevedere modalità di condivisione, coordinamento e interlocuzione tra il RPCT e gli altri soggetti della struttura che svolgono attività ispettive o di controllo, ciò in quanto la reale efficacia del ruolo del RPCT dipende soprattutto dall'integrazione e dal coordinamento di tale soggetto con il sistema dei controlli interni dell'ente di riferimento.

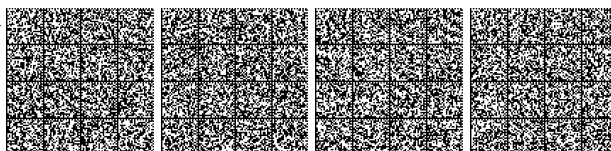
Alla luce di quanto sopra rappresentato

Il Consiglio

Ritiene, relativamente alle questioni di carattere generale poste, che:

quanto ai poteri di controllo e verifica del RPCT valgono le considerazioni sopra esposte anche con riferimento ai poteri del RPCT di acquisizione diretta di atti e documenti e di audizioni di dipendenti. Giova rilevare che il tema dei poteri del RPCT sarà oggetto di un più compiuto approfondimento nel prossimo Aggiornamento al Piano Nazionale Anticorruzione e, per quanto riguarda il *whistleblowing*, in apposite linee guida sull'istituto.

Ai fini della configurazione dei poteri del RPCT sul rispetto degli atti di regolazione adottati da un Ente, fermo restando la configurazione dei poteri del RPCT come sopra delineati, si ritiene che non spetti al RPCT monitorare il rispetto degli atti di regolazione adottati da un Ente (vedi il caso dell'AOR San Carlo di Potenza) a meno che da tali atti non siano state tratte misure di prevenzione inserite nel PTCP. Non spetta, cioè, al RPCT il controllo sullo svolgimento dell'ordinaria attività di un ente.

Sui poteri del RPCT anche segretario di un ente territoriale, (come nel caso prospettato per il comune di San Giorgio a Cremano sui rilievi mossi dal Segretario Comunale/RPCT in ordine alla verifica delle parcelle con cui il Dirigente dell'Avvocatura Comunale liquida i compensi professionali allo stesso dirigente Avvocato e ad altro personale togato), occorre concettualmente distinguere quanto possa fare il RPCT, come illustrato sopra, rispetto ai poteri che possono essere esercitati come Segretario dell'ente disciplinati dal d.lgs. 18 agosto 2000, n. 267 (TUEL) e a cui non può che rinviarsi. Nella richiesta di parere avanzata all'Autorità non è chiaro, in verità, se la verifica sulle determinazioni adottate dal Settore Avvocatura aventi ad oggetto la liquidazione dei compensi al personale togato dell'Ente sia stata effettuata dal Segretario comunale nell'esercizio delle sue funzioni o come Responsabile della

prevenzione della corruzione e della trasparenza. Ad un primo esame della questione, e limitatamente a quanto rappresentato, sembrerebbe che l'attività di verifica delle determinazioni in questione che apparirebbe svolta ai sensi dell'art. 147 del d.lgs. n. 267/2000, come sembra emergere dalla richiesta di parere, esuli da attribuzioni tipiche del RPCT. Tutto ciò, fermo restando quanto previsto nel PTPC dell'ente rispetto all'area di rischio "affari legali e contenzioso" che è stata considerata dall'Autorità una delle aree generali a rischio corruttivo (cfr. Aggiornamento 2015 al PNA § 6.2).

Sui rapporti fra il RPCT di un'amministrazione vigilante e il RPCT di un ente vigilato
(il caso prospettato dal RPCT della Regione Lombardia), ad avviso dell'Autorità ogni RPCT è opportuno svolga le proprie funzioni in autonomia secondo le proprie responsabilità e competenze. Certamente è auspicabile un rapporto di leale collaborazione e di raccordo operativo ove emergano aree di sovrapposizione di interessi fra gli enti oppure nei casi di segnalazioni che riguardano ambiti di attività comuni. Non si ritiene, invece, sia configurabile un rapporto di sovraordinazione/subordinazione tra i RPCT degli enti, fermi restando i poteri che un ente può esercitare su un altro in attuazione del rapporto di vigilanza. Qualora si tratti di rapporto di controllo o di vigilanza fra amministrazione e un ente di diritto privato in controllo o vigilato, resta fermo quanto indicato dall'Autorità nelle Linee guida n. 1134 /2017 al § 4.2. cui si rinvia.

Il presente provvedimento è comunicato alla Giunta di Regione Lombardia, al Comune di San Giorgio a Cremano, alla Giunta dell'Azienda Ospedaliera Regionale (AOR) "San Carlo" di Potenza e pubblicato sul sito istituzionale dell'Autorità.

Raffaele Cantone

Depositato presso la segreteria del Consiglio in data 11 ottobre 2018
Il Segretario Maria Esposito

Allegato 2

Riferimenti normativi sul ruolo e sulle funzioni del Responsabile della prevenzione della corruzione e della trasparenza (RPCT)

Istituzione della figura del RPCT

- La figura del RPCT è stata istituita dalla legge 6 novembre 2012, n. 190 che stabilisce che ogni amministrazione approvi un Piano triennale della Prevenzione della Corruzione che valuti il livello di esposizione degli uffici al rischio e indichi gli interventi organizzativi necessari per mitigarlo. La predisposizione e la verifica dell'attuazione di detto Piano sono attribuite ad un Responsabile della prevenzione della corruzione e della trasparenza.
  La previsione di tale nuova istanza di controllo ha posto problemi di coordinamento con gli Organi deputati ai controlli interni già presenti nella p.a..

Criteri di scelta del RPCT

- L'art 1, co. 7, l. 190/2012 stabilisce che il RPCT è individuato dall'organo di indirizzo, di norma tra i dirigenti di ruolo in servizio, disponendo le eventuali modifiche organizzative necessarie per assicurare funzioni e poteri idonei per lo svolgimento dell'incarico con piena autonomia ed effettività.

Compiti e poteri del RPCT

- L'art 1, co. 8, l. 190/2012, stabilisce che il RPCT predispone – in via esclusiva (essendo vietato l'ausilio esterno) – il Piano triennale di prevenzione della corruzione e della trasparenza (PTPC) e lo sottopone all'Organo di indirizzo per la necessaria approvazione.
- L'art 1, co. 7, l. 190/2012 stabilisce che il RPCT segnali all'organo di indirizzo e all'Organismo Indipendente di Valutazione (OIV) le "disfunzioni" (così recita la norma) inerenti all'attuazione delle misure in materia di prevenzione della corruzione e di trasparenza e indichi agli uffici competenti all'esercizio dell'azione disciplinare i nominativi dei dipendenti che non hanno attuato correttamente le misure in materia di prevenzione della corruzione e di trasparenza.
- L'art. 1 co. 9, lett. c) della medesima legge dispone che il PTPC preveda «*obblighi di informazione nei confronti del RPC chiamato a vigilare sul funzionamento e sull'osservanza del Piano*», con particolare riguardo alle attività ivi individuate.
- L'art 1, co. 10, l. 190/2012 stabilisce che il RPCT verifica l'efficace attuazione del PTPC e la sua idoneità e propone modifiche dello stesso quando sono accertate significative violazioni delle prescrizioni ovvero quando intervengono mutamenti nell'organizzazione o nell'attività dell'amministrazione. La richiamata disposizione assegna al RPCT anche il compito di verificare, d'intesa con il dirigente competente, l'effettiva rotazione degli incarichi negli uffici maggiormente esposti ai reati di corruzione nonché quello di definire le procedure appropriate per selezionare e formare i dipendenti destinati ad operare nelle aree a rischio corruzione.
- L'art. 1, co. 14, l. 190/2012 stabilisce che il RPCT rediga la relazione annuale recante i risultati dell'attività svolta tra cui il rendiconto sull'attuazione delle misure di prevenzione definite nei PTPC.
- L'art. 43, d.lgs. 33/2013 assegna al RPCT, di norma, anche le funzioni di Responsabile per la trasparenza, attribuendo a tale soggetto "*un'attività di controllo sull'adempimento da parte dell'amministrazione degli obblighi di pubblicazione previsti dalla normativa vigente, assicurando la completezza, la chiarezza e l'aggiornamento delle informazioni pubblicate, nonché segnalando all'organo di indirizzo politico, all'Organismo indipendente di valutazione (OIV), all'Autorità nazionale anticorruzione e,*

nei casi più gravi, all'ufficio di disciplina i casi di mancato o ritardato adempimento degli obblighi di pubblicazione"

- L'art. 5, co. 7, d.lgs. 33/2013 attribuisce al RPCT il compito di occuparsi dei casi di riesame dell'accesso civico: "*Nei casi di diniego totale o parziale dell'accesso o di mancata risposta entro il termine indicato al comma 6, il richiedente può presentare richiesta di riesame al responsabile della prevenzione della corruzione e della trasparenza, che decide con provvedimento motivato, entro il termine di venti giorni"*.
- L'art. 5, co. 10, d.lgs. 33/2013 precisa poi che nel caso in cui la richiesta di accesso civico riguardi dati, informazioni o documenti oggetto di pubblicazione obbligatoria, il RPCT ha l'obbligo di effettuare la segnalazione all'Ufficio di disciplina di cui all'art.43, comma 5 del d.lgs. 33/2013.
- L'art. 15, co. 3 del d.P.R. 16 aprile 2013 n. 62 stabilisce che il RPCT cura la diffusione della conoscenza dei Codici di comportamento nell'amministrazione, il monitoraggio annuale della loro attuazione, la pubblicazione sul sito istituzionale e la comunicazione all'ANAC dei risultati del monitoraggio.

Il supporto conoscitivo ed informativo al RPCT

- L'art. 1, co. 9, lett. c) della l.190/2012, sopra citato, con particolare riguardo ai contenuti del PTPC stabilisce che in esso debbano essere previsti obblighi di informazione nei confronti del RPCT, chiamato a vigilare sul funzionamento e sull'osservanza del Piano, con particolare riguardo alle attività e aree di rischio individuate nel PTPC e alle misure di contrasto del rischio di corruzione;
- L'art. 16, co. 1 ter, d.lgs. n. 165 del 2001 stabilisce che i dirigenti degli uffici dirigenziali generali sono tenuti a "*fornire le informazioni richieste dal soggetto competente per l'individuazione delle attività nell'ambito delle quali è più elevato il rischio corruzione*"[1];
- L'art. 8 del d.P.R. n. 62 del 16 aprile 2013 stabilisce che i dipendenti dell'amministrazione sono tenuti a "*rispettare le prescrizioni contenute nel piano per la prevenzione della corruzione e a prestare collaborazione al responsabile della prevenzione della corruzione*";

I rapporti con l'organo di indirizzo

- L'art. 1 co. 8 della l.190/2012 stabilisce che "*l'organo di indirizzo definisce gli obiettivi strategici in materia di prevenzione della corruzione e trasparenza, che costituiscono contenuto necessario dei documenti di programmazione strategico-gestionale e del PTPC*". Tali poteri di indirizzo sono strettamente connessi con quelli che la legge attribuisce al RPCT per la predisposizione del PTPC nonché per la verifica sulla sua attuazione e idoneità con conseguente potere di proporre modifiche dello stesso Piano.
- L'art. 1, co.14 della l.190/2012 stabilisce l'obbligo per il RPCT di riferire all'Organo di indirizzo politico sull'attività, con la relazione annuale sopra citata da pubblicare anche nel sito web dell'amministrazione. Nei casi in cui l'organo di indirizzo lo richieda, il RPCT è tenuto a riferire sull'attività svolta.

[1] Tale soggetto competente è stato sin da subito (circolare del DFP n.1/2013) individuato nel RPCT. A proposito l'Autorità nel PNA 2016 (§ 5.2), richiamando tale disposizione ha auspicato la creazione di un rapporto di collaborazione all'interno delle p.a. con il RPCT specie da parte di quei soggetti che, in base alla programmazione del PTPC, sono responsabili dell'attuazione delle misure di prevenzione.

- L'art. 1 co. 7 della l.190/2012 stabilisce l'obbligo da parte del RPCT di segnalare all'organo di indirizzo e all'Organismo Indipendente di Valutazione (OIV) le disfunzioni inerenti all'attuazione delle misure in materia di prevenzione della corruzione.
- La medesima disposizione, al fine di garantire che il RPCT abbia poteri all'interno di tutta la struttura tali da poter svolgere con effettività i propri compiti, stabilisce che *"l'organo di indirizzo dispone le eventuali modifiche organizzative necessarie per assicurare al RPCT funzioni e poteri idonei per lo svolgimento dell'incarico con piena autonomia ed effettività".*

I rapporti con l'Autorità Nazionale Anticorruzione

- L'art. 43 del d.lgs 33/2013 stabilisce che al RPCT spetta il "*controllo sull'adempimento da parte dell'amministrazione degli obblighi di pubblicazione previsti dalla normativa vigente, assicurando la completezza, la chiarezza e l'aggiornamento delle informazioni pubblicate, nonché segnalando all'organo di indirizzo politico, all'Organismo indipendente di valutazione (OIV), all'Autorità nazionale anticorruzione e, nei casi più gravi, all'ufficio di disciplina i casi di mancato o ritardato adempimento degli obblighi di pubblicazione".*
- L'art 15 del d.lgs. 39/2013, analogamente stabilisce che il RPCT segnala i casi di possibile violazione delle disposizioni del richiamato decreto, tra gli altri anche all'Autorità nazionale anticorruzione.
- La medesima norma al comma 3 prevede l'intervento di ANAC sui provvedimenti di revoca del RPCT qualora rilevi che la revoca sia correlata alle attività svolte dal responsabile in materia di prevenzione della corruzione. La richiamata disposizione si inserisce in un sistema più ampio di tutela e garanzia del RPCT (di cui si dà conto più avanti) messo in atto dal legislatore che prevede l'intervento di ANAC su misure discriminatorie anche diverse dalla revoca, perpetuate nei confronti del RPCT per motivi collegati, direttamente o indirettamente, allo svolgimento delle sue funzioni (art. 1, co. 7, l. 190/2012). L'Autorità ha ritenuto opportuno disciplinare il proprio intervento sia con riferimento alla revoca, sia con riferimento alle altre misure discriminatorie nei confronti del RPCT con "*Regolamento sull'esercizio del potere dell'Autorità di richiedere il riesame dei provvedimenti di revoca o di misure discriminatorie adottati nei confronti del Responsabile della prevenzione della corruzione e della trasparenza (RPCT) per attività svolte in materia di prevenzione della corruzione*" adottato dal Consiglio dell'Autorità in data 18 luglio 2018.
- L'art. 15, co. 3 del d.P.R. 16 aprile 2013 n. 62 stabilisce che il RPCT comunichi ad ANAC i risultati del monitoraggio annuale dell'attuazione dei Codici di comportamento.
- L'art. 45 co. 2 del d.lgs 33/2013 stabilisce che l'ANAC controlla l'operato dei responsabili per la trasparenza a cui può chiedere il rendiconto sui risultati del controllo svolto all'interno delle amministrazioni. (Sul punto giova ricordare che il Responsabile della trasparenza coincide, di norma con il Responsabile delle prevenzione della corruzione - sul punto cfr. PNA 2016, § 5.2.)

Le garanzie della posizione di indipendenza del RPCT

- Stante il difficile compito assegnato al RPCT, il legislatore ha elaborato un sistema di garanzia a tutela di tale soggetto (cui si è accennato sopra), al fine di evitare ritorsioni nei confronti dello stesso per l'esercizio delle sue funzioni (art. 1, co. 7 e co. 82, l. n. 190/2012, art. 15, co. 3, del d. lgs. 39/2013).

In tema di inconferibilità e incompatibilità di incarichi

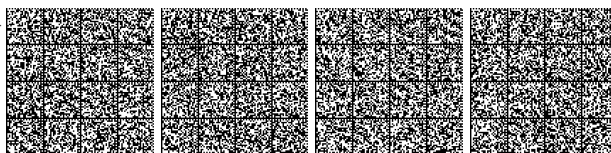
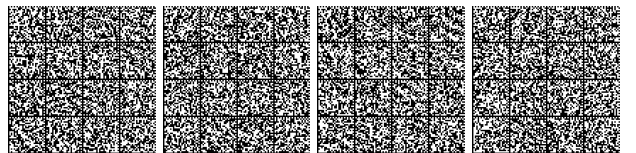
- Ai sensi dall'art. 15 del d.lgs. n. 39/2013 al RPCT è affidato il compito di vigilare sul rispetto delle disposizioni sulle inconferibilità e incompatibilità degli incarichi di cui al medesimo decreto legislativo, con capacità proprie di intervento, anche sanzionatorio e di segnalare le violazioni all'ANAC. A tale proposito è utile ricordare che l'Autorità con le "*Linee guida in materia di accertamento delle inconferibilità e delle incompatibilità degli incarichi amministrativi da parte del responsabile della prevenzione della corruzione",* adottate con Delibera ANAC n. 833 del 3 agosto 2016 ha precisato che spetta al RPCT *"avviare il procedimento sanzionatorio, ai fini dell'accertamento delle responsabilità soggettive e dell'applicazione della misura interdittiva prevista dall'art. 18 (per le sole inconferibilità). Il procedimento avviato dal RPC è un distinto e autonomo procedimento, che si svolge nel rispetto del contraddittorio e che è volto ad accertare la sussistenza dell'elemento psicologico del dolo o della colpa, anche lieve, in capo all'organo conferente. All'esito del suo accertamento il RPC irroga, se del caso, la sanzione inibitoria di cui all'art. 18 del d.lgs. n. 39/2013. Per effetto di tale sanzione, l'organo che ha conferito l'incarico non potrà, per i successivi tre mesi, procedere al conferimento di incarichi di propria competenza.*"

In tema di responsabilità del RPCT

- A fronte dei compiti attribuiti, la legge 190/2012 prevede (art. 12 e 14) anche consistenti responsabilità in capo al RPCT.
  In particolare, l'art. 12 stabilisce che "*In caso di commissione, all'interno dell'amministrazione, di un reato di corruzione accertato con sentenza passata in giudicato, il RPCT risponde ai sensi dell'articolo 21 del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165, e successive modificazioni, nonché sul piano disciplinare, oltre che per il danno erariale e all'immagine della pubblica amministrazione, salvo che provi di avere predisposto, prima della commissione del fatto, il Piano e di aver vigilato sul funzionamento e sull'osservanza del piano*".
  L'art. 14 stabilisce altresì che "*In caso di ripetute violazioni delle misure di prevenzione previste dal Piano, il responsabile (…)risponde ai sensi dell'articolo 21 del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165, (….) nonché, per omesso controllo, sul piano disciplinare, salvo che provi di avere comunicato agli uffici le misure da adottare e le relative modalità e di avere vigilato sull'osservanza del Piano. La violazione, da parte dei dipendenti dell'amministrazione, delle misure di prevenzione previste dal Piano costituisce illecito disciplinar*e".

18A08002

LEONARDO CIRCELLI, *redattore* DELIA CHIARA, *vice redattore*

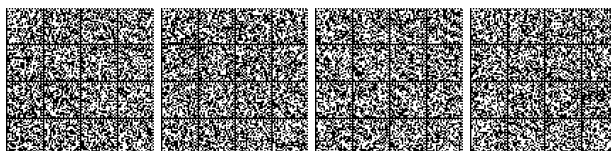
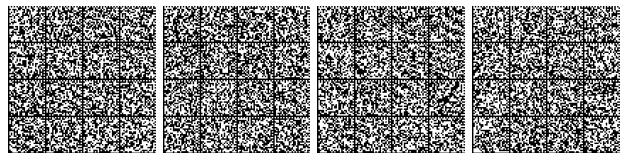
(WI-GU-2018-SON-046) Roma, 2018 - Istituto Poligrafico e Zecca dello Stato S.p.A.

MODALITÀ PER LA VENDITA

La «Gazzetta Ufficiale» e tutte le altre pubblicazioni dell'Istituto sono in vendita al pubblico:

- **— presso il punto vendita dell'Istituto in piazza G. Verdi, 1 - 00198 Roma ☎ 06-8549866**
- **— presso le librerie concessionarie riportate nell'elenco consultabile sui siti www.ipzs.it e www.gazzettaufficiale.it**

L'Istituto conserva per la vendita le Gazzette degli ultimi 4 anni fino ad esaurimento. Le richieste per corrispondenza potranno essere inviate a:

Istituto Poligrafico e Zecca dello Stato S.p.A.
Vendita Gazzetta Ufficiale
Via Salaria, 691
00138 Roma
fax: 06-8508-3466
e-mail: informazioni@gazzettaufficiale.it

avendo cura di specificare nell'ordine, oltre al fascicolo di GU richiesto, l'indirizzo di spedizione e di fatturazione (se diverso) ed indicando i dati fiscali (codice fiscale e partita IVA, se titolari) obbligatori secondo il DL 223/2007. L'importo della fornitura, maggiorato di un contributo per le spese di spedizione, sarà versato in contanti alla ricezione.

GAZZETTA UFFICIALE
DELLA REPUBBLICA ITALIANA

CANONI DI ABBONAMENTO (salvo conguaglio)
validi a partire dal 1° OTTOBRE 2013

GAZZETTA UFFICIALE - PARTE I (legislativa)

			CANONE DI ABBONAMENTO
Tipo A	Abbonamento ai fascicoli della serie generale, inclusi tutti i supplementi ordinari:		
	*(di cui spese di spedizione € 257,04)**	- annuale	€ **438,00**
	*(di cui spese di spedizione € 128,52)**	- semestrale	€ **239,00**
Tipo B	Abbonamento ai fascicoli della serie speciale destinata agli atti dei giudizi davanti alla Corte Costituzionale:		
	*(di cui spese di spedizione € 19,29)**	- annuale	€ **68,00**
	*(di cui spese di spedizione € 9,64)**	- semestrale	€ **43,00**
Tipo C	Abbonamento ai fascicoli della serie speciale destinata agli atti della UE:		
	*(di cui spese di spedizione € 41,27)**	- annuale	€ **168,00**
	*(di cui spese di spedizione € 20,63)**	- semestrale	€ **91,00**
Tipo D	Abbonamento ai fascicoli della serie destinata alle leggi e regolamenti regionali:		
	*(di cui spese di spedizione € 15,31)**	- annuale	€ **65,00**
	*(di cui spese di spedizione € 7,65)**	- semestrale	€ **40,00**
Tipo E	Abbonamento ai fascicoli della serie speciale destinata ai concorsi indetti dallo Stato e dalle altre pubbliche amministrazioni:		
	*(di cui spese di spedizione € 50,02)**	- annuale	€ **167,00**
	*(di cui spese di spedizione € 25,01)**	- semestrale	€ **90,00**
Tipo F	Abbonamento ai fascicoli della serie generale, inclusi tutti i supplementi ordinari, e dai fascicoli delle quattro serie speciali:		
	*(di cui spese di spedizione € 383,93)**	- annuale	€ **819,00**
	*(di cui spese di spedizione € 191,46)**	- semestrale	€ **431,00**

N.B.: L'abbonamento alla GURI tipo A ed F comprende gli indici mensili

CONTO RIASSUNTIVO DEL TESORO

Abbonamento annuo (incluse spese di spedizione) € **56,00**

PREZZI DI VENDITA A FASCICOLI
(Oltre le spese di spedizione)

Prezzi di vendita:		
	serie generale	€ 1,00
	serie speciali (escluso concorsi), ogni 16 pagine o frazione	€ 1,00
	fascicolo serie speciale, concorsi, prezzo unico	€ 1,50
	supplementi (ordinari e straordinari), ogni 16 pagine o frazione	€ 1,00
	fascicolo Conto Riassuntivo del Tesoro, prezzo unico	€ 6,00

I.V.A. 4% a carico dell'Editore

PARTE I - 5ª SERIE SPECIALE - CONTRATTI PUBBLICI

*(di cui spese di spedizione € 129,11)**	- annuale	€ **302,47**
*(di cui spese di spedizione € 74,42)**	- semestrale	€ **166,36**

GAZZETTA UFFICIALE - PARTE II

*(di cui spese di spedizione € 40,05)**	- annuale	€ **86,72**
*(di cui spese di spedizione € 20,95)**	- semestrale	€ **55,46**

Prezzi di vendita di un fascicolo, ogni 16 pagine o frazione (oltre le spese di spedizione) € 1,01 (€ 0,83 + IVA)

Sulle pubblicazioni della 5ª Serie Speciale e della Parte II viene imposta I.V.A. al 22%.
Si ricorda che, in applicazione della legge 190 del 23 dicembre 2014 articolo 1 comma 629, gli enti dello Stato ivi specificati sono tenuti a versare all'Istituto solo la quota imponibile relativa al canone di abbonamento sottoscritto. Per ulteriori informazioni contattare la casella di posta elettronica abbonamenti@gazzettaufficiale.it.

RACCOLTA UFFICIALE DEGLI ATTI NORMATIVI

Abbonamento annuo		€ **190,00**
Abbonamento annuo per regioni, province e comuni - SCONTO 5%		€ **180,50**
Volume separato (oltre le spese di spedizione)	€ 18,00	

I.V.A. 4% a carico dell'Editore

Per l'estero, i prezzi di vendita (in abbonamento ed a fascicoli separati) anche per le annate arretrate, compresi i fascicoli dei supplementi ordinari e straordinari, devono intendersi raddoppiati. Per il territorio nazionale, i prezzi di vendita dei fascicoli separati, compresi i supplementi ordinari e straordinari, relativi anche ad anni precedenti, devono intendersi raddoppiati. Per intere annate è raddoppiato il prezzo dell'abbonamento in corso. Le spese di spedizione relative alle richieste di invio per corrispondenza di singoli fascicoli vengono stabilite di volta in volta in base alle copie richieste. Eventuali fascicoli non recapitati potranno essere forniti gratuitamente entro 60 giorni dalla data di pubblicazione del fascicolo. Oltre tale periodo questi potranno essere forniti soltanto a pagamento.

N.B. - La spedizione dei fascicoli inizierà entro 15 giorni dall'attivazione da parte dell'Ufficio Abbonamenti Gazzetta Ufficiale.

RESTANO CONFERMATI GLI SCONTI COMMERCIALI APPLICATI AI SOLI COSTI DI ABBONAMENTO

* tariffe postali di cui alla Legge 27 febbraio 2004, n. 46 (G.U. n. 48/2004) per soggetti iscritti al R.O.C.